



ALEXANDRA AUER, MAX VON GRAFENSTEIN, LUISA KRUSE, NIKOLAUS DE MACEDO
SCHÄFER

Öffentlichkeitsbeteiligung in der datengetriebenen Verwaltung

Ein prozessbezogener Ansatz zur Lösung datenbezogener
Interessenkonflikte durch die Ergänzung formeller Beteiligung

ABSTRACT

In kommunalen Planungs- und Entwicklungsprozessen spielen datengetriebene Entscheidungen und die mit der Erhebung und (Wieder-)Verwendung von Daten einhergehenden Herausforderungen eine zunehmend große Rolle. Eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit stellt hier eine wesentliche Chance dar, sowohl zur Qualität als auch zur Legitimität planerischer Vorhaben beizutragen. Dieses Potenzial kann gehoben werden, indem die in Prozessen der Verwaltung bereits bestehende formelle Beteiligung durch Theorie und Praxis der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung entweder erweitert oder um zusätzliche Formate ergänzt wird. Bisherige Versuche, neuartige Beteiligungsmethoden in Projekte zu implementieren, erreichten jedoch aufgrund ihrer Spezifität und der fehlenden Verbindlichkeit ihrer Ergebnisse bislang nicht die gewünschte Verstetigung und Übertragbarkeit. Dieser Beitrag stellt ein prozessorientiertes Verfahren vor, um diesen Herausforderungen der Data Governance zu begegnen und die Übertragbarkeit der Beteiligungsformate sicherzustellen. Damit grenzt sich der vorgestellte Ansatz von projektorientierten Ansätzen ab.

Am Beispiel der Maßnahme „Einführung einer Parkraumbewirtschaftungszone in Berlin“ wird dafür zunächst der politisch-administrative Prozess rekonstruiert, mit dem eine Verwaltung diese Maßnahme in einem konkreten Gebiet realisieren kann. Der Beitrag erörtert anschließend die in den unterschiedlichen Phasen dieses Prozesses enthaltenen formellen Beteiligungsformen sowie die auftretenden datenbasierten Konflikte. Davon ausgehend wird ein Beteiligungsmodell erarbeitet, welches eine kontinuierliche und ergebnisorientierte Zusammenarbeit mit der Öffentlichkeit ermöglichen soll.

KEYWORDS

Data Governance, Smart City, Datengetriebene Verwaltung, Beteiligung, Partizipation, Change Management, Prozessoptimierung

ZITATION

Auer, A., Kruse, L., von Grafenstein, M. & de Macedo Schäfer, N. (2023). Öffentlichkeitsbeteiligung in der datengetriebenen Verwaltung. Ein prozessbezogener Ansatz zur Lösung datenbezogener Interessenkonflikte durch die Ergänzung formeller Beteiligung. HIIG Discussion Paper Series 2023-05. <https://doi.org/10.5281/zenodo.10009098>

LIZENZ

This work is distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 Licence (International) which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Copyright remains with the authors.

AUTHOR INFO / AFFILIATION / FUNDING ETC.

Alexandra Auer, Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft

RA Prof. Dr. Max von Grafenstein, LL.M., Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft

Luisa Kruse, Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft

Nikolaus de Macedo Schäfer, Kompetenzzentrum Wasser Berlin

Dieser Text entstand im Rahmen des Forschungsprojekts „Data & Smart City Governance am Beispiel von Luftgütemanagement“. Das Projekt wird vom Regierenden Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – aus Mitteln des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen sowie der Kreditanstalt für Wiederaufbau gefördert.

INHALT

1 DIE ROLLE DER VERWALTUNG IN DER SMART CITY	4
1.1 Auflösung von Interessenkonflikten an Daten durch geeignete Data Governance	4
1.2 Data Governance Probleme	5
1.3 Anforderungen an Öffentlichkeitsbeteiligung in der Smart City	6
2 FORMEN DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG	8
2.1 Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung	8
2.2 Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung	10
2.3 Kategorisierung von Beteiligung	11
3 ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG AM BEISPIEL DER EINFÜHRUNG EINER PARKRAUMBEWIRTSCHAFTUNGSZONE ZUR VERBESSERUNG DER LUFTQUALITÄT	15
3.1 Vorgehen	15
3.2 Einführung der Parkraumbewirtschaftungszone	16
3.3 Identifikation von Problemen entlang des Prozessmodells	20
3.4 Beteiligungskonzept	22
4 FAZIT UND AUSBLICK	29
5 VERWEISE	31
6 ZITIERTE GESETZE	33
7 ANHANG	33
7.1 Einführung der Parkraumbewirtschaftungszone in Berlin (Modell)	33

1 DIE ROLLE DER VERWALTUNG IN DER SMART CITY

Smart City¹-Konzepte präsentieren durch die datenbasierte Erweiterung der Handlungsgrundlagen vielversprechende Ansätze für eine nachhaltige Stadtentwicklung und die Förderung des Gemeinwohls (vgl. Europäische Kommission 2022). Für die Verwaltung erweist sich diese bisher jedoch aus verschiedenen Gründen als Herausforderung: Starre, hierarchische Strukturen und Logiken fördern risikoaverses Handeln entlang klar festgelegter und festgefahrener Pfade. Dies führt zu mangelnder Flexibilität und Methodenfreiheit bei der Bewältigung wachsender Datenmengen sowie der Komplexität urbaner Probleme in der Smart City. Dabei eröffnet das Gesetz durchaus Spielräume für neue Verwaltungspraktiken. Die fehlende Agilität der Verwaltung ist also nicht das Ergebnis zu enger gesetzlicher Vorgaben, sondern vielmehr organisatorischer Hemmnisse. Dies hindert insbesondere die Entwicklung innovativer, datengetriebener Projekte. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen eignen sich Handlungsansätze aus dem Feld der Data Governance. Folgender Text geht der Frage nach, wie rechtlich vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung durch Data Governance-Ansätze konkretisiert werden können, um gemeinwohlorientierte Daseinsvorsorge zu ermöglichen. Hierfür modellieren wir einen Prozess der Berliner Verwaltung am Beispiel der Maßnahme „Einführung einer Parkraumbewirtschaftungszone“. An diesem Prozessmodell untersuchen wir, wie die Öffentlichkeitsbeteiligung ausgestaltet werden muss, um die mit Einführung dieser Maßnahme auftretenden Interessenkonflikte optimal auflösen zu können.

1.1 Auflösung von Interessenkonflikten an Daten durch geeignete Data Governance

Data Governance zielt darauf ab, Interessenkonflikte an Daten frühzeitig zu identifizieren und durch die Koordination der Akteure auf rechtlicher, organisatorischer und technologischer Ebene bestmöglich aufzulösen. Um die subjektive Wahrnehmung der Akteure bezüglich der Wertschöpfung der Daten sowie der Risiken zu erfassen und in Einklang zu bringen, verfolgt die Data Governance nach dem hier zugrunde liegenden Verständnis einen partizipativen Ansatz (v. Grafenstein 2022). Dabei bringt die Verwaltung ihre Datenanalysen proaktiv in den Diskurs mit den unterschiedlichen Interessengruppen ein und übernimmt somit eine informierende und vermittelnde Rolle zwischen Bürgerschaft, Politik und Wirtschaft (vgl. Thapa 2023, S. 228).

Data Governance zielt darauf ab, Interessenkonflikte an Daten frühzeitig aufzulösen.

Das Modellprojekt „Data & Smart City Governance am Beispiel von Luftgütemanagement“² entwickelt ein Data Governance-Modell im Kontext des Smart City Modellprojekts Gemeinsam Digital: Berlin. Ziel ist es, Entscheidungsregeln, -kriterien und -indikatoren, Prozessen, Rollen, Verantwortlichkeiten sowie Richtlinien und Standards festzulegen, um die Interessenkonflikte zwischen den

Akteuren aus der Verwaltung, Wirtschaft und Bürgerschaft bestmöglich aufzulösen. Das Data Governance-Modell wird am Anwendungsbeispiel einer datengetriebenen Luftqualitätsmanagement-Lösung für Berlin entwickelt und erprobt. Dabei verfolgt das Projekt Ansätze zur gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung, die im Dialog mit den Bürger*innen, Bezirksämtern und

¹ Unter dem Begriff der Smart City wird hier nicht nur die Optimierung urbaner Infrastrukturen und Entscheidungsprozesse durch eine umfassende Integration von Sensoren und den von ihnen generierten Daten, sondern die Erweiterung des »Instrumentarium der nachhaltigen und integrierten Stadtentwicklung um technische Komponenten, sodass die Gesellschaft, der Mensch und seine Lebensgrundlagen auch zukünftig im Mittelpunkt stehen« (BBSR 2021, S.10). Planerische Entscheidungen, die aus datengesteuerten Systemen abgeleitet werden, müssen daher in Anbetracht der Grundsätze des gemeinwohlorientierten Verwaltungshandelns nicht nur auf ihren wirtschaftlichen Mehrwert, sondern vor allem hinsichtlich der gesamtgesellschaftlichen Belange untersucht werden. Für eine weitere Ausführung siehe de Macedo Schäfer et al. 2023.

² Das Projekt wird vom regierenden Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei – aus Mitteln des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen sowie der Kreditanstalt für Wiederaufbau gefördert (Laufzeit 01.06.2022 - 31.03.2025).

zuständigen Senatsverwaltungen sowie Akteuren aus der Wirtschaft konkretisiert, angewandt und optimiert werden.

1.2 Data Governance Probleme

Im Rahmen des o.g. Projekts konnten wir hinsichtlich der Erhebung und Wiederverwendung von Daten drei grundlegende Problemfelder identifizieren, die bei datengetriebenem Verwaltungshandeln zu Interessenkonflikten zwischen den Akteuren führen.

Erklärbarkeit

Der Umgang mit Daten setzt die Kompetenz voraus, die in den Daten enthaltenen Informationen extrahieren und verstehen zu können (vgl. Krause 2023, S. 21). Datenkompetenz (Data Literacy) kann in der Praxis, vor allem bei zunehmender Komplexität der Vorhaben, nicht bei allen betroffenen Akteuren vorausgesetzt werden. Werden Kompetenzunterschiede nicht durch gezieltes Erklären ausgeglichen, kann

Wenn Kompetenzunterschiede nicht durch gezieltes Erklären ausgeglichen werden, kann es zu Interessenkonflikten kommen.

es zu Interessenkonflikten kommen. Konkret bedeutet das zum Beispiel, dass die herangezogene Datenbasis oder die Funktionsweise eines Algorithmus so erklärt werden muss, dass die daraus abgeleitete Information für unterschiedliche Akteursgruppen nachvollziehbar ist³. So verlangt das Rechtsstaatsprinzip (abgeleitet aus Art. 20 Abs. 3 sowie Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG), dass das Handeln von Judikative, Legislative und Exekutive transparent und nachvollziehbar sein muss. Das

Problem der Erklärbarkeit wird durch verschiedene Regelwerke, wie zum Beispiel die DSGVO, adressiert. In Art. 12ff. DSGVO ist festgelegt, dass Informationen über die Verarbeitung von Daten transparent und präzise kommuniziert werden müssen, oder dass die Funktionsweise eines Algorithmus erklärbar sein muss (vgl. zu den aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Transparenzanforderungen etwa: Wischmeyer 2018, S. 44).

Datenverfügbarkeit und -qualität

Fragen hinsichtlich der Datenverfügbarkeit treten auf, wenn Akteure auf Daten zugreifen wollen oder müssen, ihnen der Zugriff aus technischen oder organisatorischen Gründen aber nicht möglich ist. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn Datenhalter andere Akteure vom Zugriff auf Daten im Rahmen proprietärer

Im kommunalen Kontext adressiert das bspw. inwieweit Verwaltungen auf Daten privatwirtschaftlicher Unternehmen zugreifen können.

Modelle faktisch ausschließen können (vgl. de Macedo Schäfer et al. 2023). Im kommunalen Kontext beinhaltet dieses Problemfeld zum Beispiel, inwieweit Verwaltungen auf Daten privatwirtschaftlicher Unternehmen zugreifen können, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Umgekehrt tritt dieses Problem auf, wenn verantwortliche Akteure nicht auf (grundsätzlich zugängliche) Daten zugreifen, die zur Beantwortung einer Fragestellung eigentlich verwendet werden sollten. Die Luftqualität, die auch von Bürger*innen selbst gemessen

wird, steht dafür exemplarisch⁴. Hierbei stellt sich die Frage, ob und inwieweit die Verwaltung solche Daten vor dem Hintergrund ihrer häufig nicht standardisierten Datenqualität überhaupt berücksichtigen kann und sollte.

³ Diese Anforderung stellt insbesondere im Falle des Einsatzes von KI bei Verwaltungsentscheidungen aufgrund ihres *black box* Charakters eine grundlegende Hürde dar. Da die von KI getroffenen Entscheidungen kaum nachvollziehbar sind, besteht die Möglichkeit für Fehlentwicklungen bei der Verarbeitung von Daten, die eine Verzerrung der Gewichtung von Entscheidungsgrundlagen als Folge haben. Für eine weitere Ausführung siehe de Macedo Schäfer et al. 2023

⁴ Vgl. dazu etwa die zusammengestellten Messungen auf den Karten der SensorCommunity: maps.sensor.community

Schutzgesetze

Durch geltende Schutzgesetze können Interessenkonflikte entstehen, wenn sich diese auf die Verwendbarkeit von Daten auswirken. Probleme treten zum Beispiel auf, wenn die Erhebung und Wiederverwendung von Daten mit Verweis auf den Datenschutz verweigert, gar nicht erst angefragt wird oder die Funktionsweise von Algorithmen mit der Begründung, Geschäftsgeheimnisse zu verletzen, nicht offengelegt wird. In der Vergangenheit entstanden durch Schutzgesetze zu personenbezogenen Daten oder Geschäftsgeheimnissen häufig Komplikationen, welche zur allgemeinen Verunsicherung im Umgang mit Daten führten, u.a. aus der Sorge vor Compliance Risiken (vgl. Frank et al. 2022).

Durch Schutzgesetze können Interessenkonflikte entstehen, wenn sich diese auf die Verwendbarkeit von Daten auswirken.

Von einer Datenerhebung oder -verarbeitung Betroffene fallen unter verschiedene Schutzgruppen, wodurch jeweils unterschiedliche normative Anforderungen entstehen. Um diesen Anforderungen zu begegnen, müssen diese bereits beim technischen und organisatorischen Design der Datenverarbeitung berücksichtigt werden. Für Maßnahmen der Verwaltung bedeutet dies, dass auch die

Schutzgesetze, welche erst bei Fertigstellung oder Evaluation eines Projektes greifen, schon in der anfänglichen Konzeptionsphase mitgedacht werden müssen. Überdies stellen Schutzgesetze auf die Erwartungen der Betroffenen ab (vgl. Erwägungsgrund 47 DSGVO unter dem Terminus „vernünftige Erwartungen“). Aus dieser Bezugnahme auf die Erwartungshaltung ergibt sich die Notwendigkeit der Auseinandersetzung mit den Wahrnehmungen der Betroffenen. Die faktischen, subjektiven Wahrnehmungen der Betroffenen gehen hinsichtlich der geschützten Interessen sowie der Wirksamkeit ihres Schutzes vielfach auseinander. Aus den dargelegten Gründen bedarf es einer frühzeitigen Einbeziehung der Akteure in die Prozesse.

1.3 Anforderungen an Öffentlichkeitsbeteiligung in der Smart City

Um die oben genannten Interessenkonflikte frühzeitig zu identifizieren und aufzulösen, nimmt Data Governance dem hier zugrundeliegenden Ansatz folgend eine Multistakeholder-Perspektive ein, die alle beteiligten Akteure in Partizipationsformate einbindet. Dabei sollten alle von der Datenverarbeitung Betroffenen eine möglichst aktive Rolle einnehmen (vgl. von Grafenstein 2022). Dieser partizipative Ansatz ermöglicht es, die unterschiedlichen mit den Daten verbundenen Wert- und Risikovorstellungen der Akteure und die daraus resultierenden Interessenkonflikte zu orchestrieren, um so die Wertschöpfung aus den Daten potentiell zu steigern (vgl. ebd.).

Smarte städtische Maßnahmen erfordern datengenerierende und -verarbeitende Technologien (vgl. BBSR 2021). Zur Umsetzung *smarter* Maßnahmen ist die Auflösung der Data Governance-Probleme durch Partizipation daher ein maßgeblicher Faktor.

Die Einbindung der Bürgerschaft kann eine höhere Akzeptanz für Vorhaben schaffen.

Im Smart City-Kontext stellt insbesondere die Bürgerschaft eine wesentliche Akteursgruppe der Data Governance dar. Zur erfolgreichen Umsetzung datengetriebener Maßnahmen muss die Bürgerschaft von Anfang an in die Prozesse involviert werden, insbesondere bei Themen wie der Luftqualität (Umwelt und

Gesundheit) und den entsprechenden Maßnahmen, die sie direkt betreffen (vgl. Umweltbundesamt 2013, S. 11). Die Notwendigkeit, die Bürgerschaft in städtische Planungsprozesse einzubinden, entsteht allerdings nicht erst im Zuge datengetriebener Vorhaben. Sie lässt sich zuletzt an einer vermehrten Anzahl von Bürgerprotesten und wirkmächtigen Bürgerentscheide feststellen (vgl. Bertelsmann Stiftung 2013, S. 8). Die Einbindung der Bürgerschaft in Planungs- und Entscheidungsprozesse kann eine höhere Akzeptanz für

die Vorhaben schaffen (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt 2011, S. 59). Durch die gesammelten Inhalte entsteht aber auch eine breitere Entscheidungsgrundlage, die zur rechtlichen Absicherung einer Verwaltungsentscheidung beitragen kann (s.o.).

Eine verstärkte Öffentlichkeitsbeteiligung führt jedoch zu komplexeren Prozessen und damit zu einem erhöhten Koordinationsaufwand für die durchführende Institution (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt 2011, S. 8). Diese Mehraufwände können durch eine Einbindung informeller Methoden in die bereits im Prozess durchzuführende formelle Öffentlichkeitsbeteiligung eingedämmt werden. Es geht primär also nicht darum, zusätzliche Beteiligungsprozesse zu schaffen, sondern die bestehenden gesetzlich vorgesehenen Prozesse effektiver zu nutzen und nur notfalls zu ergänzen.

Die Einführung informeller Beteiligung stellt eine Veränderung etablierter Verwaltungsabläufe dar.

Die Einführung von Maßnahmen der Stadtentwicklung verläuft entlang vorgeschriebener Pfade, sodass die Einführung informeller Methoden als Ergänzung zu formell vorgesehener Beteiligung eine Veränderung etablierter Verwaltungsabläufe darstellt (vgl. Bertelsmann Stiftung 2013, S. 12). Bisher erwiesen sich Versuche dieser Art oftmals als ineffektiv, da die Beteiligung häufig erst beim

Eintreten projektbezogener Hürden eingeführt wird und sich somit auf Einzelfälle beschränkt. Einzelne Eingriffe sind zwar ein wichtiger Schritt, können jedoch aufgrund ihrer reaktiven Einführung nur begrenzt zum für die Modernisierung der Verwaltungspraxis notwendigen Paradigmenwechsels beitragen (vgl. Bertelsmann Stiftung 2013, S. 8 und 12). Um eine Übertragbarkeit der Ansätze zur Einführung informeller Beteiligungsformen und somit eine „nachhaltige, gelebte Veränderung“ der Verwaltung (Loebel & Schuppan 2023, S. 267) zu erreichen, muss Beteiligung vielmehr auf Ebene der Prozesse, losgelöst von Projektgrenzen betrachtet werden. Dadurch entsteht ein Handlungsrahmen, der es ermöglicht, auf den Prozess zugeschnittene und den Gesamtprozess begleitende Beteiligungsformate festzulegen. Dies sichert einerseits die Verankerung und den Umgang mit den Ergebnissen der einzelnen Beteiligung(en) im Prozess, sowie andererseits eine höhere Übertragbarkeit des gesamten Vorgehens auf weitere Stadtentwicklungsmaßnahmen.

Erst indem die betroffenen Akteure frühzeitig beteiligt werden und ihnen die Mehrwerte der Prozessveränderungen bezüglich „kulturelle[n], soziale[n], verwaltungsfachliche[n], personalpolitische[n] und technische[n] Aspekte[n]“ kommuniziert werden, lässt sich über die dadurch erforderliche interdisziplinäre Arbeit eine nachhaltige Optimierung der Prozesse und Strukturen erreichen (Loebel & Schuppan 2023, S. 260). Hierzu leistet folgende Untersuchung einen Beitrag.

2 FORMEN DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

Grundsätzlich beschreibt die Öffentlichkeitsbeteiligung eine „Beteiligung von Privatpersonen ohne Mandat an politischen Aushandlungsprozessen“ (Umweltbundesamt 2013, S. 130). Diese gewann in Deutschland mit der politischen Mobilisierung von 1968 an Bedeutung und wurde in den 1970er Jahren durch das Städtebauförderungsgesetz formell in Planungsprozessen verankert (vgl. Bertelsmann 2012, S. 72). In § 3 BauGB, sowie in § 25 Abs. 3 VwVfG ist festgelegt, die Öffentlichkeit möglichst frühzeitig über Planungsvorhaben zu informieren und eine Möglichkeit zur Äußerung zu bieten. Konkret bedeutet dies etwa eine öffentliche Auslegung von Planwerken zur Einsicht und Kommentierung durch die Bürger*innen.

2.1 Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung

Bei der gesetzlich vorgeschriebenen Einbindung der Bürgerschaft in Verwaltungsverfahren handelt es sich um formelle Öffentlichkeitsbeteiligung. Diese kann entweder einen informierenden, konsultierenden oder partizipierenden Charakter haben. Bei formellen Beteiligungsverfahren sind die verantwortlichen Institutionen, die zu beteiligenden Akteure, sowie der Zeitpunkt der Beteiligung im Planungsprozess und der Umgang mit ihren Ergebnissen gesetzlich festgeschrieben (vgl. Bertelsmann Stiftung 2016, S. 5 und Umweltbundesamt 2013, S. 19).

Die Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung sind seit vielen Jahrzehnten Gegenstand des rechtswissenschaftlichen Diskurses (Siehe statt vieler: Peters, Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung?

Öffentlichkeitsbeteiligung kann entweder einen informierenden, konsultierenden oder partizipierenden Charakter haben.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung am Verwaltungsverfahren unter dem Einfluss internationalen und europäischen Rechts 2020; Fisahn, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung 2002). Die Öffentlichkeitsbeteiligung dient dem Gebot der Funktionsfähigkeit der Verwaltung, welches aus dem in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Prinzip der Gewaltenteilung ableitbar ist: Informationsgewinn auf Seiten der Verwaltung ermöglicht das Treffen materiell richtiger

Entscheidungen. Zudem versetzt das Vorbringen der Beteiligten die Behörde in die Lage, bestehende Interessenkonflikte zu identifizieren (Peters 2020, S. 38 m.w.N.).

Durch formelle Öffentlichkeitsbeteiligung wird zudem dem Rechtsstaatsprinzip mittels transparenter und fairer Verfahrensgestaltung genügt (Peters 2020, S. 38f.). In dem Mühlheim-Kärlich-Beschluss (BVerfGE 53, 30ff.) erkannte das BVerfG zudem dem vorgelagerten (Grund-)Rechtsschutz eine prägende Funktion zu. Zum einen erweitert die Öffentlichkeitsbeteiligung den gerichtlichen Rechtsschutz um Rechtsschutz durch Verfahren. Zum anderen geht mit formeller Bürgerbeteiligung einher, dass die Behörde unter Abwägung der berührten Belange begründet entscheidet. Diese Begründung wiederum kann Gegenstand einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle sein (so auch: Kurz, Juristische Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung und Planung umweltrelevanter Großvorhaben 1992, S. 33).

Darüber hinaus kommt der Öffentlichkeitsbeteiligung eine demokratische Legitimationsfunktion zu. Aus der Einordnung der Beteiligungsverfahren als „einen weiteren Legitimationsstrang neben dem der parlamentarischen Wahl“ (Peters 2020, S. 370) folgen qualitative Anforderungen an Beteiligungsverfahren: „die Verfahren müssen [...] Repräsentativität, Expertise und Minderheitenschutz sichern“ (ebd.).

Vom Gesetzgeber - im Zuge der sektoralen Einführung formeller Beteiligungserfordernisse wiederkehrend genannte - regulatorische Ziele bestehen in der Schaffung von Akzeptanz für Verwaltungsentscheidung sowie in der Beschleunigung des Verwaltungshandelns durch Verringerung des Aufkommens

verwaltungsgerichtlicher Rechtsbehelfe (Peters 2020, S. 44f. m.w.N.).

Beteiligungsprozesse können innerhalb von Verhältnismäßigkeitsprüfungen zur Erweiterung und Vertiefung der Argumentation der Verwaltungsentscheidung führen. Dies kann sowohl qualitativ wie auch quantitativ stattfinden, indem bspw. Umfrageergebnisse zur Erfüllung von Darlegungserfordernissen im Rahmen der Sachverhaltsermittlungen dienen (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt 2011, S. 8ff.). Übertragen auf das Übertragen auf das Beispiel der Einführung einer Parkraumbewirtschaftungszone bedeutet dies: Aktuell darf kostenpflichtiger Parkraum einzig zum Schutz der Ordnung des Verkehrs eingeführt werden (§ 45 Abs. 1b Nr. 2a StVO). Eine Einführung aufgrund klimapolitischer Agenden ist nicht zulässig. Bisher wird der hierfür erforderliche Nachweis eines erheblichen Parkraum Mangels in Berlin überwiegend durch die manuelle Erhebung von Verkehrsdaten erbracht. Diese werden jedoch lediglich punktuell erhoben und bilden daher nicht zwingend alle ausschlaggebenden Aspekte ab. Eine umfassendere Datengrundlage durch Öffentlichkeitsbeteiligung könnte zur Bewertung der Verkehrslage (hier insb. Konkurrenz zwischen Nutzer*innengruppen) beitragen.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz befähigt mit §10 die Verwaltung, ihre Verfahren selbst auszugestalten.

Formelle Beteiligungsprozesse stellen vor allem bei stadtplanerischen Vorhaben einen integralen Bestandteil des Verwaltungsverfahrens dar. Trotz der festgesetzten Rahmenbedingungen weist die Umsetzung von Beteiligung Spielräume auf. Das Verwaltungsverfahrensgesetz befähigt mit §10 die Verwaltung, ihre Verfahren selbst auszugestalten, sofern keine besonderen Rechtsvorschriften eingreifen. Die

Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens gilt demzufolge aufgrund fehlender gestalterischer Vorgaben also als gesetzlicher Normalfall. Darüber hinaus sind selbst Fehler bei der Durchführung von Beteiligung meist heilbar oder unbeachtlich (§§ 45, 46 VwVfG). Nicht einmal die Unterlassung der gesetzlich vorgeschriebenen Mitwirkung einer anderen Behörde führt unmittelbar zur Nichtigkeit des Verfahrens (vgl. § 44 Abs. 3 Nr. 4 VwVfG). Neue Möglichkeiten der Beteiligung stehen der Verwaltung also nicht nur offen, sondern sind sogar rechtlich abgesichert.

Im Workshop mit Mitarbeiter*innen unterschiedlicher Berliner Senats- und Bezirksverwaltungen wurde jedoch erkennbar, dass die Verwaltung insbesondere aufgrund von vermuteten oder faktischen Compliance-Risiken an etablierten Praktiken der Durchführung eines Beteiligungsverfahrens auch dann festhält, wenn keine rechtlichen Vorgaben bestehen (vgl. Workshop Dokumentation, Gemeinsam Digital: Berlin 2023). Die etablierte Ausgestaltung formeller Beteiligungsprozesse ist daher vielmehr von organisationsstrukturellen Praktiken geleitet, als dass sie in dieser Form tatsächlich rechtlich vorgesehen wäre.

Da formelle Beteiligung aufgrund (vermeintlicher) Einschränkungen der Arbeitsabläufe in der Verwaltung nicht alle rechtlich zur Verfügung stehenden Möglichkeiten erforscht, findet ein Austausch mit der Öffentlichkeit nur in unzureichendem Maße statt. Dass dadurch nicht sämtliche Anstöße aus der Bürgerschaft in die Planung miteinbezogen werden können, führt zu Frustration und schadet den Demokratie- und Beteiligungsgedanken (vgl. Bertelsmann 2012, S. 72). Formelle Beteiligung kann daher in vielen Fällen Konflikte nicht frühzeitig auflösen. Besonders deutlich wird dies etwa bei hoch emotionalen Konflikten, wie bspw. dem Bahnhofsneubauprojekt Stuttgart 21 (vgl. Umweltbundesamt 2013, S. 11). So gehen wir von der Prämisse aus, dass sich dies durch eine vollständige Ausschöpfung der Umsetzungsmöglichkeiten formeller Beteiligung und ggf. der zusätzlichen Einführung informeller Beteiligung lösen lässt.

Um die mit Beteiligung verbundenen Risiken zu minimieren und die Potenziale maximal auszuschöpfen, müssen Beteiligungsprozesse weitsichtig geplant und umgesetzt werden (vgl. Bertelsmann Stiftung 2013, S. 12). Essentiell ist hierbei insbesondere die Klarstellung der Voraussetzungen, des Entscheidungsspielraums

und der Verbindlichkeit der Beteiligung, sodass Teilnehmende sich der Ziele der Verfahren und der (insb. datengetriebenen) Entscheidungsgrundlagen bewusst sind (vgl. Umweltbundesamt 2013, S. 132).

Wie sollten die (formelle) Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die damit verknüpften Prozesse idealerweise gestaltet werden, um die Öffentlichkeit zur Lösung von Interessenkonflikten optimal einzubeziehen?

Zur Beantwortung der Frage nimmt diese Forschung eine ganzheitliche Betrachtung der Bürgerbeteiligung vor: Am exemplarischen Beispiel der Einführung einer Parkraumbewirtschaftungszone in Berlin untersuchen wir, inwiefern formelle Beteiligungsverfahren durch informelle Methoden der Beteiligung ausgefüllt und, erst wenn diese noch nicht zum gewünschten Ergebnis führen, notfalls durch zusätzliche Verfahren bzw. Formate ergänzt werden können und sollen.

2.2 Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung

Auf die Unzulänglichkeiten formaler Prozesse reagieren Kommunen vermehrt durch zusätzliche Verfahren informeller Öffentlichkeitsbeteiligung (vgl. Bertelsmann Stiftung 2013, S. 7). Diese ist – anders als die formelle Beteiligung – nicht gesetzlich vorgeschrieben und wird überwiegend freiwillig initiiert, um Meinungsbilder oder Ideen von Bürger*innen zu erhalten (vgl. Rohr et al. 2017, S. 25). Aufgrund fehlender rechtlicher Formalisierung ist die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung in ihrer inhaltlichen und methodischen Gestaltung weitestgehend offen (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt 2011, S. 25). Diese vor allem konsultativen Verfahren werden im Vorfeld politischer Entscheidungen durchgeführt, um zu drei Aspekten beitragen: Erstens soll ein breiteres Verständnis für ein Vorhaben in der Öffentlichkeit geschaffen werden; Zweitens sollen konkrete Empfehlungen aus der Bürgerschaft zur konkreten Ausgestaltung des jeweiligen Vorhabens generiert werden; Drittens kann durch informelle Beteiligungsformate eine Entscheidung vorgelagert werden, um zu einem späteren Zeitpunkt von einem demokratisch legitimierten Gremium verabschiedet zu werden (vgl. Rohr et al. 2017, S. 26).

Der Mehrwert informeller Beteiligung besteht in einer Übertragung der Gestaltungsmacht an die Bürgerschaft.

Nichtsdestotrotz sind konsultative Verfahren letztendlich unverbindlich, weswegen bei informeller Öffentlichkeitsbeteiligung oftmals die institutionelle Einbindung und somit eine Verpflichtung zur Erwägung der gemeinsam getroffenen Ideen oder Entscheidungen vermisst wird (vgl. Rohr et al. 2017, S. 26). Der Mehrwert informeller Beteiligung besteht in einer Übertragung der Gestaltungsmacht der planenden Stelle zur Bürgerschaft. Die Realisierung selbst ist de facto jedoch weiterhin von den vorgesehenen Institutionen abhängig, denn eine tatsächliche Übertragung von Entscheidungsmacht kann nur in Referenden stattfinden (vgl. Rohr et al. 2017, S. 30).

Zusätzlich stellen informelle Beteiligungsformate einen ressourcenintensiven Mehraufwand für Verwaltungen dar (vgl. Rohr et al. 2017, S. 26). Während die Potentiale von Öffentlichkeitsbeteiligung im Allgemeinen sowohl wissenschaftlich als auch in der Politik anerkannt werden (vgl. Bertelsmann Stiftung 2013, S. 12), bleibt die Rolle informeller Beteiligung im institutionellen Gefüge weiterhin unklar. Da die angewandten Ansätze und Formate projektspezifisch sind und keine formellen, rechtsverbindlichen Entscheidungen getroffen werden (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt 2011), müssen die Initiierenden bei jeder Beteiligung von Neuem Funktion und Vorhaben festlegen und diese im Gesamtprozess verankern (vgl. Rohr et al. 2017). Dies führt in der Verwaltungspraxis – so die Kritik am Modus Operandi von informeller Beteiligung – häufig zu undurchsichtigen Prozessen und einem inkonsequenten Umgang mit den Ergebnissen. Kritikpunkte sind außerdem, dass geplante Projekte verzögert oder gar verhindert werden, die Beteiligung nicht die Masse erreiche und Erfolge kaum messbar seien (vgl. Schönball 2022 u. Renner & Hellriegel 2023).

Verwaltungen führen formelle Beteiligung entlang festgelegter Verfahrensabläufe durch. Ziele und

Die Verknüpfung informeller Beteiligung mit institutionalisierten Prozessen steigert die Geltungsmacht der Ergebnisse.

Zeitpunkte sind eindeutig definiert. Informelle Methoden zur Ergänzung bei der Ausführung formeller Beteiligung einzusetzen, bietet die Möglichkeit, ein breiteres Meinungsbild der Bürgerschaft zu erheben und durch das Informieren und Einbeziehen bei dieser eine größere Akzeptanz für die Maßnahme zu schaffen (vgl. Rohr et al. 2017, S. 39). Durch eine Verknüpfung mit den institutionalisierten Prozessen formeller Beteiligung ist gleichzeitig der Umgang mit den Ergebnissen festgelegt. Dies bietet eine große Chance zur Erhöhung der Geltungsmacht von Beteiligungsergebnissen. Gleichzeitig halten die interdisziplinären, informellen Beteiligungsmethoden Ansätze bereit, formelle Beteiligung an den Bedürfnissen der Bürgerschaft und des Projektes auszurichten.

2.3 Kategorisierung von Beteiligung

Um formelle und informelle Beteiligungsformate zu vergleichen und miteinander in Verbindung zu bringen, müssen zunächst Kategorien zur Beschreibung formeller Beteiligungsmethoden aufgestellt werden. Diese Klassifizierung dient der Ableitung optimaler Formate, um die in den unterschiedlichen Prozessschritten auftretenden Data Governance-Probleme aufzulösen.

Zur Kategorisierung formeller Beteiligung wird auf Begriffe zur Beschreibung und Einordnung von informeller Beteiligungsmethoden zurückgegriffen. Aus der Literatur (vgl. Rohr et al. 2017, Bertelsmann Stiftung 2012, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt 2011) ergeben sich neben organisatorischen Rahmenbedingungen vor allem drei Kategorien, nämlich die Tiefe, Intention und das Ergebnis der Beteiligung, die für das theoretische Verständnis von Beteiligung und die Ergänzung des Anwendungsfalls durch informelle Methoden essentiell sind.

Anforderungen an Tiefe, Intention und Ergebnis der Beteiligung können von den Data Governance-Problemen abgeleitet werden.

Anders als bei der informellen Beteiligung sind bei formeller Öffentlichkeitsbeteiligung die Rahmenbedingungen, wie die einzubindende Gruppe oder die Dauer des Verfahrens aus rechtlichen Vorschriften abzuleiten (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt 2011, S. 21f.). Zwar ist dies auch bei der Beteiligungstiefe, also bei der Ein- oder Mitwirkungsmöglichkeit der Bürgerschaft, der Fall (vgl. Bertelsmann Stiftung 2016, S. 15ff.), da das Recht jedoch nur die Mindestanforderung festlegt, kann diese bei Bedarf auch höher ausfallen. Inwieweit eine höhere Beteiligungstiefe tatsächlich erforderlich ist, ist abhängig von der Intention der Beteiligung (vgl. Rohr et al. 2017, S. 38ff.). Adressiert wird damit die Frage, welches (Data Governance-) Problem gelöst bzw. welches Ziel erreicht werden soll. Das Beteiligungsergebnis geht bei formeller Beteiligung als rechtlich vorgeschriebenes Zwischenergebnis (bspw. als ein Gutachten) in den nachfolgenden Prozess ein (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt 2011, S. 22).

Erst nach Klärung der Tiefe, der Intention und des Ergebnisses der im Prozess bestehenden Beteiligung können geeignete Formate zur Ergänzung aus der Fülle unterschiedlicher informeller Beteiligungsmethoden ausgewählt werden. In Abhängigkeit der Data Governance-Probleme lassen sich unterschiedliche Anforderungen an die Tiefe und die Intention der Beteiligung sowie an das Ergebnis der Beteiligung im jeweiligen Prozessschritt ableiten. Weitere Faktoren, die bei der Konzeption einer Beteiligung beachtet werden müssen, sind allgemeine Qualitätskriterien, wie Vertrauen, Inklusion oder Beständigkeit, die die Wahrscheinlichkeit des Gelingens von Beteiligungsprozessen erhöhen (vgl. Umweltbundesamt 2013, S. 131f.).

Tiefe der Beteiligung

Verschiedene Beteiligungsformate unterscheiden sich hinsichtlich der Tiefe der Mitwirkung der Öffentlichkeit. Die Gestaltungsverfügung der Teilnehmer*innen wird im Forschungsdiskurs in Stufen unterschieden (vgl. Bertelsmann Stiftung 2016, S. 14ff.). Das bedeutendste heuristische Modell ist Arnsteins Partizipationsleiter, die die Ausprägung der Teilhabe der Bürgerschaft entlang von acht Sprossen differenziert (vgl. Arnstein 1969). Auf den unteren beiden Stufen stehen Formate, die keine Beteiligung im engeren Sinne darstellen. Sie sollen stattdessen durch selektive Informationsaufbereitung Bedenken zu Vorhaben ausräumen und/oder die Meinung der Bürgerschaft beeinflussen. Auf der obersten Stufe wird die Entscheidungsmacht vollständig an Bürger*innen übertragen. Aus Arnsteins Konzept wurden in den darauffolgenden Jahrzehnten weitere Modelle entwickelt (wie bspw. Lüttringhaus' Stufenmodell oder die Bürgermitwirkungsübersicht des Städtetags Baden-Württemberg (vgl. Bertelsmann Stiftung 2016, S. 14ff.)), die durch Unterschiede bei der Anzahl sowie der Bezeichnung der Sprossen andere Perspektiven oder Felder abbilden.

Verschiedene Beteiligungsformate unterscheiden sich hinsichtlich der Gestaltungsverfügung der Öffentlichkeit.

Sowohl die unteren beiden Stufen als auch die oberen drei Stufen sind nicht Bestandteil formeller Beteiligungsprozesse. Daher wird für die folgende Analyse formeller und informeller städtischer Beteiligungsprozesse das dreistufige Modell des Institut für Partizipatives Gestalten (IPG) herangezogen. Dieses baut auf und ergänzt die mittleren Stufen von Arnsteins Leiter, bei denen die Bürgerschaft zwar einbezogen wird, ihr jedoch im Ablauf des Prozesses keine Entscheidungsmacht zukommt (sondern lediglich Gestaltungsmacht). Dies trifft in Deutschland sowohl bei formeller Beteiligung als auch bei informeller Beteiligung zu. Das IPG unterscheidet innerhalb dieser Stufen zwischen informativer, deliberativer und kollaborativer Partizipation (vgl. Rohr et al. 2017, S. 28f.). Diese Ansätze zur Öffentlichkeitsbeteiligung schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern bauen aufeinander auf. Das Modell ist durch seine geringe Anzahl an Stufen sowie seine Verbindung mit konkreten Anforderungen an die Formate und die Tiefe der Beteiligung besonders zielführend für diese Untersuchung.

1. **Informative Partizipation** ist die häufigste Form der Öffentlichkeitsbeteiligung in Verwaltungsabläufen. Die Bürgerschaft wird über Entwicklungen informiert und hat die Möglichkeit, sich mit Fragen oder Stellungnahmen auf Fragen der Verwaltung sowie durch unverbindliche Abstimmungen einzubringen.
2. **Deliberative Partizipation** zielt auf eine vertiefte Kommunikation der Beteiligten. Ziel dabei ist vor allem ein transparenter und bilateraler Informationsfluss, der durch Dialogformate oder Meinungsbildung gefördert wird. Hierbei verfügen die Teilnehmenden über mehr Gestaltungsmöglichkeiten als in rein informativen Formaten. Zusätzlich wird auf die Ergebnisse des Austausches im weiteren Planungsprozess besondere Rücksicht genommen.
3. **Kollaborative Partizipation** ist durch die aktive Zusammenarbeit beteiligter Akteure gekennzeichnet. Sie besteht aus Formaten, die in der fachlichen Praxis als Arbeitsmethoden gängig sind, wie z.B. Planungswerkstätten. Bürger*innen werden Fachexpert*innen gleichgestellt und erarbeiten mit diesen zusammen Konzepte, Analysen und gestalterische sowie technische Planwerke. Da die Bürgerschaft in konzeptionellen oder planerischen Prozessphasen mitwirkt, ist der Einfluss auf die Realisierung der Vorhaben im Vergleich zu den anderen Partizipationsmodi am größten. Indem Konfliktpotenziale unmittelbar von allen Beteiligten gemeinsam gelöst werden können, besteht zusätzlich eine höhere Chance, dass die Ergebnisse kollaborativer Prozesse auf allgemeine Akzeptanz stoßen (vgl. Rohr et al. 2017, S. 29f.).

Intention der Beteiligung

Ein weiterer bedeutender Faktor für die Wahl des geeigneten Formats ist die mit der Beteiligung verfolgte Intention. Das IPG unterscheidet vier verschiedene Ziele von Beteiligung: (1) Legitimität, (2) Qualität, (3) Empowerment und (4) Demokratie (vgl. Rohr et al. 2017, S. 38). Diese Ziele oder Intentionen der informellen Beteiligung lassen sich auch als Ansatz zur Lösung der Data Governance-Probleme übertragen.

1. **Legitimität | Erklärbarkeit:** Öffentlichkeitsbeteiligung hat das Potential, die Akzeptanz und das Verständnis für Vorhaben zu stärken bzw. ihnen eine größere Aussagekraft zuzuschreiben (vgl. Rohr et al. 2017, S. 39). Die Legitimität von Vorhaben oder Entscheidungen zu stärken, ist daher vor allem bei öffentlichen Vorhaben eine häufige Absicht bei der Initiierung von Beteiligung (vgl. Rohr et al. 2017, S. 39).

Beteiligung mit dem Ziel der Legitimierung bedient vor allem Herausforderungen, die durch das Data Governance-Problem der Erklärbarkeit entstehen. Damit datengetriebene Vorhaben auf Akzeptanz stoßen bzw. legitimiert werden können, müssen diese selbst sowie die politischen und organisatorischen Prozesse, in denen sie verankert sind, erklärbar sein.

2. **Qualität | Datenverfügbarkeit und -qualität:** Eine weitere Intention für den Einbezug der Bürgerschaft ist der Wunsch nach einer höheren Qualität des Planungsergebnisses. Die eingebrachten Perspektiven der Bürger*innen ergeben zusammen ein heterogenes Meinungsbild, das als Entscheidungsgrundlage fungieren kann. Dadurch können Lösungen entwickelt werden, die möglichst viele der für die Betroffenen relevanten Aspekte berücksichtigen (ebd.).

Die Intention, qualitativ hochwertige Entscheidungen zu treffen, lässt sich mit dem Data Governance-Problem der Datenqualität und -verfügbarkeit verknüpfen. Beide zielen auf die Schaffung einer empirischen Grundlage ab, die dem Ausmaß ihres Einflusses auf die Gestaltung des städtischen Lebens gerecht wird.

3. **Empowerment | Schutzgesetze:** Als dritte Intention für Öffentlichkeitsbeteiligung wird die Ermächtigung (Empowerment) benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen betrachtet. Hier steht vor allem die individuelle Entwicklung von zivilgesellschaftlichen Akteure im Zentrum der Teilhabe (vgl. Rohr et al. 2017, S. 40).

Diese Intention wird in Prozessen der (datengetriebenen) Verwaltung im Data Governance-Problem der Schutzgesetze widerspiegelt. Der rechtliche Rahmen sichert und legitimiert das Handeln beteiligter Akteuren, indem dieser den Schutz des geistigen und physischen Eigentums sowie personenbezogener Daten gewährleistet. Zur Auflösung Konflikte dieser Art und zum Ausgleich unterschiedlicher Machtverhältnisse tragen Regulierungen und Befähigungen bei.

4. **Demokratie:** Die vierte Intention der Öffentlichkeitsbeteiligung ist der Ausbau und die Vertiefung gelebter Demokratie. Da gegenwärtig (rechts-)populistische und identitäre Bewegungen zu mehr „Intoleranz, Exklusion, Restriktion und Autoritarismus“ führen (Rohr et al. 2017, S. 17) und den Raum zum zivilisierten Austausch und für demokratische Prozesse begrenzen (vgl. ebd.), kann die Vermittlung demokratischer Werte wie Gleichheit und sozialen Handelns eine direkte Absicht von Beteiligungsprozessen sein (vgl. Rohr et al. 2017, S. 41).

Diese Intention lässt sich als normativer Anspruch verstehen, der zur Auflösung aller drei Data Governance-Problemen beim datengetriebenen Verwaltungshandeln erfüllt werden muss.

Ergebnis der Beteiligung

Die dritte Kategorie ist das Ergebnis der Beteiligung. Dessen Form ist bei formeller Beteiligung festgelegt und fließt als notwendiges Zwischenergebnis in den weiteren Prozess ein (vgl. Senatsverwaltung für

Ein transparenter Umgang mit dem Ergebnis ist entscheidend für den Erfolg der Beteiligung.

Stadtentwicklung und Umwelt 2011 S. 23). Sowohl bei formeller, als auch bei informeller Beteiligung ist ein transparenter Umgang mit dem Ergebnis entscheidend für den Erfolg der Beteiligung. Dieser ist bei formeller Beteiligung dieser aufgrund des Transparenzgebot sogar rechtlich verpflichtend. Die Form der Ergebnisse muss den Beteiligten vorab kommuniziert werden. Die Unterrichtung aller Beteiligten über

das Ergebnis eines Beteiligungsformates sowie dessen Einfluss auf den weiteren Prozess ist für das Erwartungsmanagement, für die Schaffung von Vertrauen und dem Vorbeugen von Missverständnissen essentiell (vgl. Bertelsmann Stiftung 2012, S. 75).

3 ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG AM BEISPIEL DER EINFÜHRUNG EINER PARKRAUMBEWIRTSCHAFTUNGSZONE ZUR VERBESSERUNG DER LUFTQUALITÄT

Die Bewirtschaftung von Parkraum impliziert das kostenpflichtige Parken innerhalb eines definierten Bereiches. Dort ist für das rechtskonforme Abstellen eines Personenkraftfahrzeugs entweder ein gebührenpflichtiger Parkschein für Fremdarker*innen, ein Bewohnerparkausweis für Heimparker*innen, oder eine Ausnahmegenehmigung zum Parken erforderlich (vgl. Service-Portal Berlin o.J.).

Verwaltungsverfahren in diesem Bereich sind durch die Heterogenität der Akteure und die Komplexität der zugrundeliegenden Datenaustauschprozesse gekennzeichnet. So erfordert das Verfahren unter anderem ein Gutachten, das i.d.R. durch externe Dienstleister erstellt wird und damit beispielhaft für die

Parkraumbewirtschaftung umfasst das kostenpflichtige Parken innerhalb eines definierten Bereiches.

Aushandlung von Interessen an der Erhebung und Wiederverwendung von Daten im Kontext einer datengetriebenen städtischen Maßnahme steht. Gleichzeitig ist die Maßnahme aufgrund ihrer Auswirkungen auf die individuelle Lebensführung von Bürger*innen emotional geladen. Auch wenn die Mehrheit der Bevölkerung vermutlich eine Verbesserung der Luftqualität

befürwortet, gehen die Vorstellungen, wie dies gelingen kann, dann auseinander, wenn die Verbesserung mit individuellen Freiheitseinschränkungen einhergeht. Auf die Komplexität und Emotionalität der Interessenskonflikte kann die formelle Beteiligung bisher nur bedingt eingehen.

Darauf eingehend untersucht unsere Forschung die formelle Beteiligung im Einführungs- und Umsetzungsprozess der Maßnahme auf mögliche Defizite hinsichtlich der Auflösung der Data Governance-Probleme. Als Lösungsansatz werden Empfehlungen zur Ergänzung des Prozesses durch informelle Beteiligungsmethoden getroffen. Dies soll Anstöße zur Auseinandersetzung mit dem rechtlichen Spielraum in der formellen Beteiligung liefern, um die Verwaltung zu ermutigen, neue Wege einzuschlagen, die erfolgreiche datengetriebene Projekte im Interesse des Gemeinwohls ermöglichen.

3.1 Vorgehen

Unsere Forschung rekonstruiert zunächst den Umsetzungsprozess der Parkraumbewirtschaftung in der Verwaltung. Durch das Aufschlüsseln der Abläufe, Zuständigkeiten und Rechtsgrundlagen, können sowohl die Konfliktpunkte, in diesem Fall bezogen auf die Data Governance-Probleme, als auch die vorgesehenen Möglichkeiten zur Lösung dieser mittels Beteiligung identifiziert werden. Die dabei durchgeführte Gap-Analyse im Rahmen des Workshops mit zuständigen Verwaltungsmitarbeitenden dient einerseits der Beleuchtung von Ausbaumöglichkeiten bestehender Beteiligung und andererseits der Erörterung möglicher neuer Beteiligungsformate.

Das Vorgehen gliedert sich in drei Schritte:

1. Im Austausch mit der Berliner Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt (SenMVKU) wurde die Maßnahme „Einführung einer Parkraumbewirtschaftungszone in Berlin“ zur Verkehrsberuhigung ausgewählt. Die Rechtsgrundlage (vgl. Tabelle: Übersicht rechtlicher Grundlagen von Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität, im Erscheinen) sowie die Verwaltungsabläufe zur Maßnahmenumsetzung wurden in einem Prozessmodell aufgeschlüsselt und von Fachexpert*innen aus der Senatsverwaltung und den Bezirksämtern validiert.

Das Prozessmodell bildet die Einführung der Parkraumbewirtschaftungszone von der Konzeption bis zur Umsetzung ab. Angelehnt an Informationsflussmodelle werden die Prozessschritte unterteilt und die verantwortlichen Akteure und die jeweiligen Zwischenergebnisse gekennzeichnet. Die

dabei entstehenden und rechtlich erforderlichen Unterlagen sind bei den jeweiligen (entweder notwendigen oder optionalen) Prozessschritten textlich vermerkt (siehe Anhang 7.1). Im Prozessmodell sind zusätzlich die im Workshop (siehe unten) identifizierten und den entsprechenden Stellen zugeordneten Data Governance-Probleme gekennzeichnet, die als Grundlage für die folgende Erörterung von Beteiligungsmöglichkeiten dienen.

2. In einem Workshop mit Vertreter*innen aus Senats- und Bezirksverwaltung und Wissenschaft wurden entlang des Prozessmodells die bei der Maßnahmeneinführung entstehenden Data Governance-Probleme analysiert und diskutiert (vgl. Workshop Dokumentation, Gemeinsam Digital: Berlin 2023). Im ersten Schritt verorteten die Teilnehmer*innen Herausforderungen auf dem Prozessplan, die mit einem oder mehreren der Data Governance-Probleme in Verbindung gebracht wurden. Die Anstöße wurden systematisiert und zusammengefasst. Anschließend wurde die Frage bearbeitet, inwieweit sich die Probleme durch die formell vorgesehenen Beteiligungsformate lösen ließen bzw. an welcher Stelle entweder eine Überarbeitung oder gänzlich neue Beteiligungsprozesse als erforderlich erachtet werden.

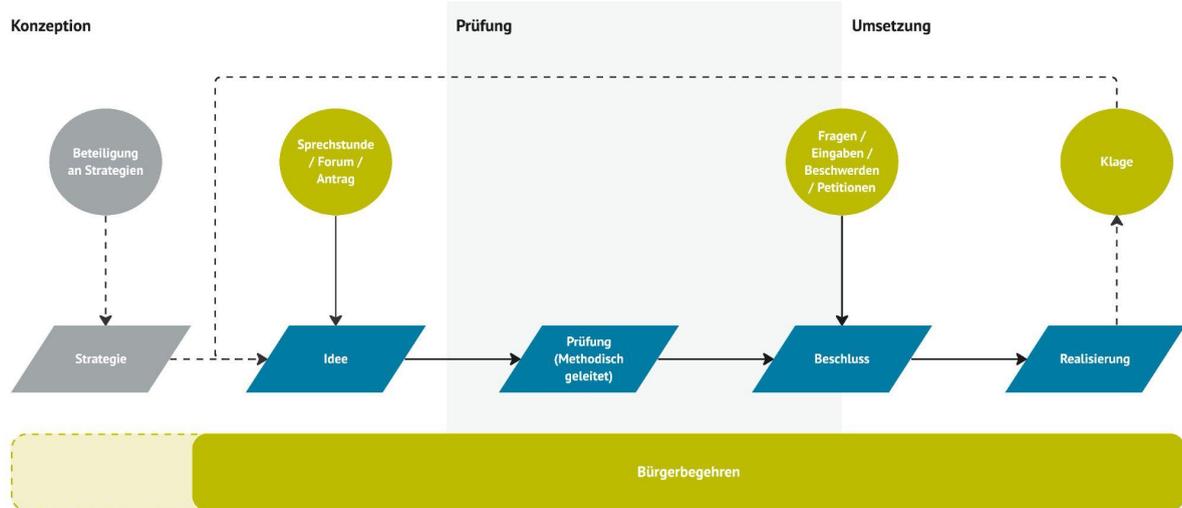
Jedes Problem-Cluster wurde zunächst als möglicher Moment für Beteiligung betrachtet und Formaten zugeordnet, die sich zur Auflösung der Interessenkonflikte eignen könnten. Diese unterschiedlichen Beteiligungsmomente wurden anschließend konsolidiert und miteinander verbunden, um einen übergeordneten Beteiligungsprozess zu skizzieren. Auffällig war dabei, dass sich Data Governance-Probleme im Kontext von datengetriebenen Projekten aufgrund der Vielfalt an erklärungsbedürftigen Grundsatzfragen in der Konzeptionsphase des Prozesses konzentrieren.

3. Anschließend konnten die identifizierten Data Governance-Probleme im Prozessmodell (Anhang 7.1) eingeordnet werden. Mittels einer Gap-Analyse werden passende informelle Formate im Rahmen der vorgesehenen Beteiligung als ergänzende Lösungsansätze vorgeschlagen. Sofern dies nicht hinreichend zur Lösung der Data Governance-Probleme beitragen kann, wird eine Erweiterung durch zusätzliche Öffentlichkeitsbeteiligung angeraten.

Als theoretische Grundlagen der (informellen) Öffentlichkeitsbeteiligung wurden die umfassenden Arbeiten des Institut für Partizipatives Gestalten (Rohr et al. 2017) und der Bertelsmann Stiftung (Bertelsmann Stiftung 2012), sowie das von der Senatsverwaltung für Umwelt und Stadtentwicklung Berlins beauftragte „Handbuch zur Partizipation“ (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt 2011) herangezogen. Für die Übersichtlichkeit dieser Studie wird ausschließlich die für den jeweiligen Prozessschritt geeignetste Methode in Erwägung gezogen. In einer nachfolgenden Untersuchung soll diese erste Vorauswahl ergänzt werden.

3.2 Einführung der Parkraumbewirtschaftungszone

Die Einführung der Parkraumbewirtschaftungszone wird im Folgenden in eine Konzeptions-, eine Prüfungs- und eine Umsetzungsphase unterteilt.



Eine vollständige grafische Aufzeichnung des Prozesses befindet sich im Anhang 7.1

Phase 1 – Konzeption

Die Einführung der einer Parkraumbewirtschaftungszone im öffentlichen Straßenland beginnt zunächst mit der Idee, die aus politischen Überlegungen (bspw. übergeordnete verkehrs- oder klimapolitische Strategien), Plänen oder Koalitionsverträgen oder auch durch Einschätzungen der Expert*innen aus den Fachabteilungen der Bezirksämter abgeleitet werden kann. Auch Bürger*innen können Forderungen über Sprechstunden an Stadträte bzw. die zuständigen Ämter herantragen. Möglich ist auch, dass eine richter*innenliche Entscheidung nach einer Klage den Anstoß gibt.

Voraussetzungen für eine Parkraumbewirtschaftungszone sind ein hoher Parkdruck sowie eine Konkurrenz um Stellplätze.

Die rechtlichen Voraussetzungen für eine Parkraumbewirtschaftungszone sind ein nachweisbar hoher Parkdruck sowie eine Konkurrenz um Stellplätze zwischen Nutzer*innengruppen. Die Parkraumbewirtschaftung ist gleichzeitig auch eine effektive Maßnahme, um die Attraktivität des motorisierten Individualverkehrs zu reduzieren und neue Möglichkeiten für die Freiraumgestaltung zu schaffen (vgl. Stadt Wien o.J.). Um die

Einführung von Parkraumbewirtschaftung zur Erreichung klimapolitischer Ziele anordnen zu können, bedürfte es der Schaffung einer entsprechenden Grundlage im Straßenverkehrsrecht. Es kann nur auf § 45 Abs. 1b Nr. 2a StVO zurückgegriffen werden, wenn die dort genannten Voraussetzungen erfüllt sind, also ein erheblicher Parkraumangel i.S.d. Norm vorliegt. Grundsätzlich muss die Behörde ihre Ermessensausübung gem. § 40 VwVfG am Zweck der jeweiligen Ermächtigung ausrichten. § 45 Abs. 1b Nr. 2a StVO deckt den (Primär-)Zweck der Verbesserung des Klimaschutzes nicht. Sofern die handelnde Behörde ihre Ermessensausübung nicht primär vom Zweck der herangezogenen Ermächtigungsgrundlage leiten ließe, bestünde darin ein unzulässiger Ermessensfehlgebrauch.

Phase 2 – Prüfung

Zuständig für die Anordnung von Parkraumbewirtschaftungszone ist die lokale Straßenverkehrsbehörde, die in Berlin bei den Straßen- und Grünflächenämtern der Bezirke angesiedelt ist (vgl. Dittrich 2021).

Zur Bewertung der verkehrlichen Voraussetzungen für die Einführung der Parkraumbewirtschaftungszone sowie zur Berechnung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses muss in der Prüfungsphase ein Gutachten erstellt

Zur Bewertung der Voraussetzungen für die Einführung der Parkraumbewirtschaftungszone muss ein Gutachten erstellt werden.

werden. Dieses Gutachten wird in der Regel vom Straßen- und Grünflächenamt bei einem privatwirtschaftlichen Planungsbüro eingeholt. In bestimmten Fällen kann dies jedoch auch vom Umwelt- und Naturschutzamt oder dem Ordnungsamt beauftragt werden. In dem Gutachten müssen Rahmeninformationen bezüglich der Gebiets- und Nutzungsstruktur und die Kenngrößen des Parkraumangebotes und der Parkraumnachfrage identifiziert sowie ein

Parkraumbewirtschaftungskonzept samt Kosten-Nutzen-Analyse erstellt werden. Das Gutachten enthält zudem Einschätzungen und Empfehlungen zur Umsetzung der Parkraumbewirtschaftung, zu Radverkehrsanlagen und zum Lieferverkehr. Diese Einschätzungen können bei der finalen Entscheidung jedoch außen vor gelassen werden (vgl. ebd.).

Bei der Erstellung des Gutachtens zur Parkraumbewirtschaftung führt das Planungsbüro neben einer Bestandsaufnahme und Verkehrszählung im Untersuchungsgebiet in der Regel auch eine Literaturrecherche durch. Dabei stützt es sich auf vorangegangene Untersuchungen und Zählungen durch öffentliche Institutionen sowie der von ihnen beauftragten Unternehmen. Ein ausreichender verkehrlicher Grund zur Umsetzung der Maßnahme gilt als gegeben, wenn eine durchschnittlichen Parkraumauslastung von 90% sowie ein durchschnittlicher Anteil an gebietsfremden Parker ab 20% empirisch belegt werden können (vgl. LK Argus GmbH 2019, S. 44).

Nach Erhalt des Gutachtens und der Feststellung der Gewinnbringung der diskutierten Parkraumbewirtschaftungszone können die finanziellen Mittel für die Umsetzung beantragt werden. Die Finanzierung erfolgt entweder durch das jeweilige Bezirksamt oder durch besondere Mittel, wie bspw. aus Programmen der Städtebauförderung beim Land oder dem Berliner Energie- und Klimaschutzprogramm 2030 bei der SenMVKU.

Auf Basis des Gutachtens und des Konzepts kann das Bezirksamt die Entscheidung über die Einführung der Parkraumbewirtschaftung treffen, welche jedoch anschließend von der Bezirksverordnetenversammlung (BVV) verabschiedet werden muss. Das Bezirksamt stützt sich dabei nicht nur auf die zum Planungszeitpunkt vorliegenden und im Gutachten verzeichneten lokalen Begebenheiten, sondern auch auf verkehrspolitische Vorgaben aus übergeordneten Gesetzen und sonstigen Planwerken des Bezirksamts (vgl. Dittrich 2021).

Phase 3 – Umsetzung

Mit dem Beschluss der BVV beginnt die Umsetzungsphase, für die mindestens ein Jahr Zeit gegeben wird. Dieser Schritt wird vorrangig vom Straßen- und Grünflächenamt und in enger Abstimmung mit anderen Bezirksämtern und Fachbereichen durchgeführt. Diese sind u.a. das Ordnungsamt, welches durch den Beschluss mit der Erstellung eines Wirtschaftsplans beauftragt wird, oder das Tiefbauamt, welches die Verkehrszeichenpläne erstellt. Zudem kann auch die untere Denkmalschutzbehörde eine Rolle spielen, da sie in Denkmalschutzgebieten sowohl Anforderungen an die Platzierung der Parkscheinautomaten stellen als auch sich für Ausnahmegenehmigungen von der Parkraumbewirtschaftung für diese (Teil-)Bereiche aussprechen kann. Die Entscheidung über diese Ausnahmegenehmigungen liegt jedoch beim Straßen- und Grünflächenamt. Die Kriterien leiten sich sowohl von den gesetzlichen Grundlagen und den o.g. Empfehlungen ab, als auch zukünftig von dem 2022 von SenMVKU und SenIS initiierten Leitfaden zur Vereinfachung von Ausnahmegenehmigungen von der Parkscheinplicht (vgl. Senatsverwaltung für Inneres und Sport 2022).

Die bauliche Realisierung der Parkraumbewirtschaftungszone verteilt sich auf das Ordnungsamt und das Tiefbauamt, bei dem die Verantwortung für die Installation von Verkehrszeichen liegt. Nach § 28 II Nr. 4 VwVfG findet aufgrund ihrer Rechtsnatur als Allgemeinverfügung grundsätzlich keine Anhörung vor der

Aufstellung von Verkehrszeichen statt. Eine Beteiligung der Öffentlichkeit ist somit nicht vorgesehen. Für die Beschaffung von Parkscheinautomaten, für die Durchführung und die Überwachung der Parkraumbewirtschaftung ist das Ordnungsamt zuständig. Dies beinhaltet die Einwerbung, die Auswahl und Schulung von Überwachungskräften sowie die Anmietung ggf. benötigter Räumlichkeiten (bspw. Ankleide-, Pausen-, Schreib- und Besprechungsräume). Zusammen mit dem Bürgeramt ist das Ordnungsamt (Vignettenstelle) auch für die Ausgabe von Vignetten und Ausnahmegenehmigungen verantwortlich, nachdem die Bedingungen dafür vom Straßen- und Grünflächenamt festgelegt wurden. Ferner wird derzeit erprobt, inwiefern die Überwachung zukünftig durch sog. Scan-Cars automatisiert werden könnte (vgl. SenMVKU 2022). Die dafür erforderliche automatisierte Kennzeichenerfassung und der Abgleich mit Datenbanken der Zulassungsbehörde werfen jedoch schutzrechtliche Fragen auf. Eine technisch automatisierte Erfassung konfiguriert zum einen mit der Vorschrift, dass ein Verstoß nach der StVO vor Ort von Mitarbeiter*innen des Ordnungsamts festgestellt werden muss. Zum anderen birgt eine automatisierte Erfassung die Möglichkeit für Konflikte mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung (vgl. Ringwald & Wernicke 2021).

Formelle Beteiligung bei der Einführung einer Parkraumbewirtschaftungszone

In Berlin ist bei der Einführung von Parkraumbewirtschaftung bislang keine mitwirkende Beteiligung vorgesehen.

Für die Einführung von Parkraumbewirtschaftung in Berlin ist bislang keine mitwirkende (d.h. deliberative oder kollaborative) Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen. Informierende Formate richten sich lediglich an Anwohner*innen und die im Gebiet ansässigen Betriebe. Die Information erfolgt i.d.R. durch Postwurfsendungen sowie Informationen auf der Webseite des

zuständigen Bezirksamtes. Ergänzend können jedoch auch andere Formen wie Mitteilungen auf Sozialen Medien oder digitale Informationsveranstaltungen hinzu kommen.

Die einzige rechtsförmige Möglichkeit, sich gegen eine als rechtmäßig antizipierte Einführung von Parkraumbewirtschaftung zur Wehr zu setzen, besteht in der Durchführung eines Bürgerbegehrens (für Berlin in § 45 BezVG geregelt). Ein Bürgerbegehren kommt zustande, wenn es binnen sechs Monaten ab der Unterrichtung der Vertreter*innen der Unterzeichnenden über die Zulässigkeitsentscheidung des Bezirksamtes von drei Prozent der bei der letzten Wahl zur Bezirksverordnetenversammlung festgestellten Zahl der Wahlberechtigten unterstützt wird (§ 45 Abs. 10 S. 1 BezVG). Sofern die Bezirksverordnetenversammlung dem formulierten Anliegen nicht innerhalb von zwei Monaten entspricht, ist spätestens vier Monate nach Entscheidung über das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens der beantragte Bürgerentscheid durchzuführen, vgl. § 46 Abs. 1 BezVG.

Außerdem besteht durchweg die Möglichkeit, dass Bürger*innen in Bürgersprechstunden mit Repräsentanten der Verwaltung in Kontakt treten oder einen Antrag an die Bezirksverordnetenversammlung stellen. Beide Formate erfordern eine Stellungnahme der Lokalpolitik, haben jedoch keinen direkten Einfluss auf den Fortgang des Vorhabens.

Eine indirekte Möglichkeit der Beteiligung bietet außerdem die Erarbeitung übergeordneter Pläne oder Strategien. So können Bürger*innen sich bspw. im Klimabürger*innenrat engagieren, dessen rechtskräftige Empfehlungen in das von der SenMVKU entwickelten BEK 2030 aufgenommen wurden. Solche Strategien stellen allerdings eine allgemeine, gesamtstädtische Entwicklung ab und finden sowohl zeitlich als auch organisatorisch an anderen Zeitpunkten als die Einführung einer Parkraumbewirtschaftungszone statt. Von der Parkraumbewirtschaftung betroffene Bürger*innen müssen sich diese Möglichkeit bzw. die Verknüpfung zwischen Strategie und Parkraumbewirtschaftung außerdem selbst erschließen, da in der Kommunikation der Stadt diese Zusammenhänge nicht klar ersichtlich sind.

3.3 Identifikation von Problemen entlang des Prozessmodells

Auf die Notwendigkeit, die Bürgerschaft über einseitig informierende Beteiligung hinaus in den Prozess einzubeziehen, reagieren zunehmend mehr Bezirksverwaltungen. Der Bezirk Berlin-Mitte organisiert bspw. Videoinformationsabende, die das rechtlich vorgeschriebene Teilnehmungsminimum von Postwurfsendungen übertreffen (vgl. Bezirk Mitte [Berlin] 2021). Dass eine lediglich informierende Öffentlichkeitsbeteiligung die Einführung einer Maßnahme nicht absichern kann, zeigte zuletzt u.a. das Bürgerbegehren gegen die Einführung der Parkraumbewirtschaftung in Charlottenburg-Wilmersdorf (vgl. Freie Demokraten Fraktion Charlottenburg-Wilmersdorf 2022). Das Bürgerbegehren stellte zum einen die fortwährende Gültigkeit eines Bürgerentscheids gegen eine Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung aus dem Jahr 2007 ins Zentrum ihrer Argumentation. Zum anderen zielte die Kritik auf die Unwissenschaftlichkeit des Vorhabens und stellte dieses als politische Entscheidung ohne belastbare Empirie dar (vgl. Freie Demokraten Fraktion Landesverband Berlin 2023). Beide Punkte deuten darauf hin, dass die Verwaltung den Bürger*innen die Hintergründe der Entscheidung in den bestehenden Formaten nicht ausreichend nahebringen und erklären konnte.

Im Rahmen des Workshops wurden verschiedene Probleme im Prozess identifiziert. Diese lassen sich hinsichtlich der ihnen zugrundeliegenden Problematik den drei Data Governance-Problemen zuordnen. Das Data Governance-Problem der Erklärbarkeit tritt bspw. dann auf, wenn die Bürgerschaft kein Einblick in den Einfluss der Parkraumbewirtschaftungszone auf die Verbesserung der Luftqualität hat und so den Wert der Maßnahme nicht nachvollziehen kann. Im Sinne der Data Governance ließe sich dieses Problem dann durch die Anpassung formeller Öffentlichkeitsbeteiligung oder die Einführung informeller Formate adressieren. Die identifizierten Probleme im Einführungsprozess der Parkraumbewirtschaftungszone werden im Folgenden entlang der drei Prozessphasen diskutiert.

Phase 1 – Konzeption

In dieser Phase des Prozesses konnten Probleme hinsichtlich der Erklärbarkeit identifiziert werden. Im Workshop wurden insbesondere die fehlende Transparenz bei der Einführung der Maßnahme Parkraumbewirtschaftung sowie die mangelnde Kommunikation ihrer Auswirkungen auf die Luftqualität kritisiert. Zudem wurde gefordert, dass der Diskussion über das „Ob“ und „Wie“ der Parkraumbewirtschaftung im öffentlichen Diskurs mehr Raum gegeben werden sollte.

Auf Makro-Ebene (Bund/Land) werden Bürger*innen zwar bereits in verschiedenen Formaten einbezogen, z.B. direkt im Klimabürger*innenrat zum BEK 2030 oder indirekt über die Beteiligung von Verbänden und NGOs bei der Erstellung anderer Planwerke. Auf Mikro-Ebene sehen wir jedoch Verbesserungspotenzial. Die Bürger*innen können sich mithilfe des Berliner Luftqualitätsindex (Berliner Luftgütemessnetz o.J.) über die Schadstoffbelastung an den insg. 17 Messstationen im Stadtgebiet informieren. Dieser Informationskanal wurde von den Teilnehmenden jedoch aus verschiedenen Gründen als unzureichend bewertet. Obwohl die Benotung der Messwerte im Verhältnis zu den durch die EU rechtsverbindlich normierten Grenzwerten (vgl. Richtlinie 2008/50/EG) gesetzt wird, enthält der LQI keine Informationen über die Auswirkungen auf die Lebensumstände der Bürger*innen, wie sie bspw. in Empfehlungen der WHO gekennzeichnet sind (vgl. World Health Organization 2021). Dadurch kann die Notwendigkeit einer Verbesserung der Luftqualität nicht unmittelbar abgeleitet werden.

Darüber hinaus wurde die Erklärung der Eignung der Maßnahme Parkraumbewirtschaftung zur Verbesserung der Luftqualität von den Bürger*innen als nicht ausreichend verständlich empfunden. Abschließend ist der Ablauf des Entscheidungsprozesses für die Maßnahme aus der Menge möglicher Alternativen zur Verkehrsberuhigung und Verbesserung der Luftqualität nicht ausreichend transparent dargestellt.

Anpassungsvorschlag

Wir schlagen vor, in der Konzeptionsphase zusätzliche Workshops mit Bürger*innen durchzuführen. Die partizipative Priorisierung von verkehrsplanerischen Eingriffen sowie Informationsveranstaltungen zum Nachvollzug der Entscheidungsprozesse und Begründungen des Vorhabens können unserer Einschätzung nach einen großen Mehrwert für die Einführung einer Parkraumbewirtschaftungszone und der Akzeptanz auf Seiten der Bürgerschaft darstellen.

Phase 2 – Prüfung

In der zweiten Phase stellen sich aufgrund des benötigten Gutachtens Fragen hinsichtlich der Datenverfügbarkeit und -qualität. Die für das Gutachten zu erhebenden und zu verarbeitenden Daten und letztlich die aufzuführende Tatsachengrundlage sind normativ definiert. Bei der Erhebung bzw. Beschaffung der Daten treten jedoch Data Governance-Probleme auf. So stößt die Verwaltung neben organisatorischen vor allem auch auf rechtliche Umsetzungshürden. Die o.g. Risiken, die durch eine automatisierte Erhebung der Parkraumbelastung durch Scan-Cars entstehen können, führen etwa dazu, dass der Parkdruck bislang manuell ermittelt wird. Zur Prozessoptimierung trägt demnach auch eine Automatisierung und Optimierung der Datenerhebung bei. Dies würde jedoch ggf. Anpassungen geltender Schutzgesetze erfordern.

Anpassungsvorschlag

In den Ausbau der Datengrundlagen könnten unseres Erachtens verstärkt Anwohner*innen einbezogen werden. Die Bewertung des Parkdrucks und der Nutzer*innenkonkurrenz könnte auf diese Weise durch die Erfahrungen der unmittelbar Betroffenen angereichert werden. Auf diese Weise kann der daraus gewonnene Input als Tatsachengrundlage in die behördliche Sachverhaltsermittlung eingehen. Die Einbeziehung der Perspektiven der unmittelbar Betroffenen fördert zudem die Legitimation und bürger*innenseitige Akzeptanz der beschlossenen Maßnahmen.

Außerdem ließe sich in dieser Phase eine zusätzliche Möglichkeit zur Beteiligung einführen, da vor der Umsetzungsentscheidung noch die Möglichkeit für eine Überarbeitungsschleife des Parkraumbewirtschaftungskonzepts gegeben ist. Hier würde der Bürgerschaft noch vor der Einführung einer Parkraumbewirtschaftung die Möglichkeit gegeben, den Entwurf einzusehen und zu kommentieren, um auf diese Weise das Widerspruchsrisiko, z.B. durch Klage, zu verringern.

Phase 3 – Umsetzung

In dieser Phase tritt das Data Governance-Problem der Schutzgesetze aufgrund der klaren Zuständigkeiten und Prozessabläufe bei der Umsetzung erst im laufenden Betrieb, bzw. bei der Überwachung der Parkraumbewirtschaftungszone in den Fokus. Zusätzlich lässt sich ein Erklärbarkeitsproblem in der Wirkungsmessung identifizieren. Ob und wie die Wirkung im Einzelfall gemessen wird und inwiefern die abgeleiteten Erkenntnisse in zukünftige Konzeptions- und Prüfungsphasen einfließen oder an die Bürgerschaft vermittelt werden, lässt sich aus den aktuellen organisatorischen Strukturen und rechtlichen Anforderungen nicht herleiten. Auch bei der Beschaffung von Daten zur Wirkungsmessung treten Interessenkonflikte hinsichtlich geltender Schutzgesetze auf. Dies ist, wie oben diskutiert, vor allem dann der Fall, wenn die Erhebung der Daten optimiert, bzw. technisch automatisiert werden soll (bspw. durch den Einsatz von Scan-Cars).

Anpassungsvorschlag

Die Öffentlichkeitsbeteiligung kann in dieser Phase verbessert werden, indem zusätzliche Feedbackschleifen implementiert werden. So können Bürger*innen durch ihre persönlichen Erfahrungen zur Wirkungsmessung und zur langfristigen Verbesserung der Effizienz und Effektivität zukünftiger Prozesse zur Einführung einer Parkraumbewirtschaftungszone beitragen.

Allgemeine Empfehlungen

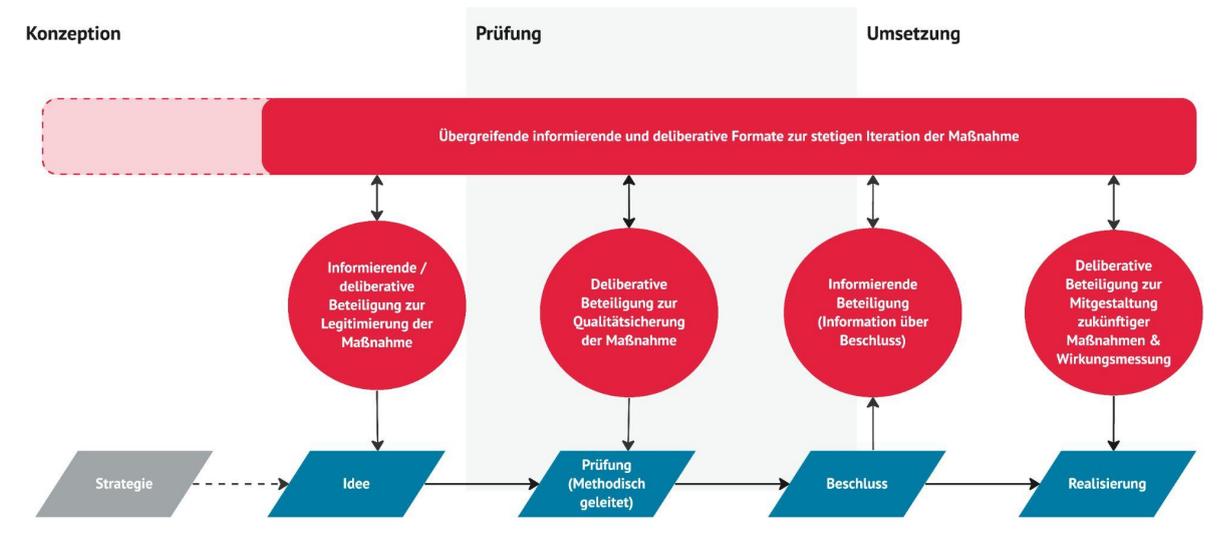
Aus den in diesem Umsetzungsprozess identifizierten Data Governance-Problemen lassen sich allgemeine Empfehlungen zur Verbesserung der formell vorgesehenen Beteiligung ableiten, die sich bislang auf die Information der Bürgerschaft über den Beschluss zur Einführung einer Parkraumbewirtschaftungszone beschränkt. Im Fokus steht hierbei die Verbesserung der Kommunikation der Verwaltung. Ansatzpunkte liefern zum einen die Inhalte des Beschlusses und zum anderen die Mitsprachemöglichkeit in der Bezirksverordnetenversammlung. Bürger*innen können sich für die Bezirksverordnetenversammlung entweder zur Wahl stellen, Eingaben und Beschwerden einbringen oder an einer öffentlichen Fragerunde teilnehmen.

Für die Entwicklung dieser Punkte wurden Bedarfe bei der Bereitstellung von erforderlichen Ressourcen bekundet. Es gibt in der Berliner Verwaltung zwar Abteilungen für Öffentlichkeitsarbeit, diese arbeiten jedoch selten abteilungs- bzw. ressortübergreifend. Da die Einführung von Parkraumbewirtschaftung ebenso wie auch der überwiegende Teil städtischer Maßnahmen verschiedene Verwaltungen durchläuft, kann der Entscheidungs- und Entwicklungsprozess einer Maßnahme nur durch eine übergreifende Kommunikation dargelegt werden. Dies ist auch ein Weg, um Zusammenhänge zu übergeordneten politischen Strategien ersichtlicher darzustellen. Ein weiterer Aspekt, der im Prozess stärker beachtet werden sollte, ist die Kommunikation an eine breitere Zielgruppe. Die nachteilig Betroffenen einer Bewirtschaftung von Parkraum sind nicht bloß die Anwohner*innen, sondern insbesondere auch die gebietsfremden Parker*innen. Bislang werden aufgrund der fehlenden Erforderlichkeit lediglich Kanäle bespielt, die Pendler*innen, Kund*innen lokaler Geschäfte oder sonstige Besucher*innen der zu bewirtschaftenden Zone i.d.R. nicht erreichen.

3.4 Beteiligungskonzept

Aus den allgemeinen Empfehlungen der befragten Expert*innen lassen sich konkrete Verbesserungen für die aktuell vorgesehenen informativen Beteiligungsformate ableiten. Erstens ließe sich der Informationsgehalt der Kommunikation durch eine Übersicht des Umsetzungsprozesses verbessern und die Reichweite durch übergreifende, stetig zugängliche und beständige Online-Formate erhöhen. Zweitens würde eine größere Interaktivität der vorgesehenen Informationsveranstaltung sowie die Möglichkeit für Bürger*innen, Auskünfte zu spezifischen Fragen erhalten zu können, ebenfalls die Akzeptanz erhöhen.

Um die identifizierten Data Governance-Probleme in den jeweiligen Phasen optimal durch Beteiligungsformate zu adressieren, wurde ein maßnahmenbezogener dreigliedriger Partizipationsprozess konzipiert. Dieser Prozess sichert eine Kontinuität der Partizipationsverfahren zur Auflösung von Interessenkonflikten, die es zugleich ermöglicht, den Qualitätskriterien der Öffentlichkeitsbeteiligung zu entsprechen.

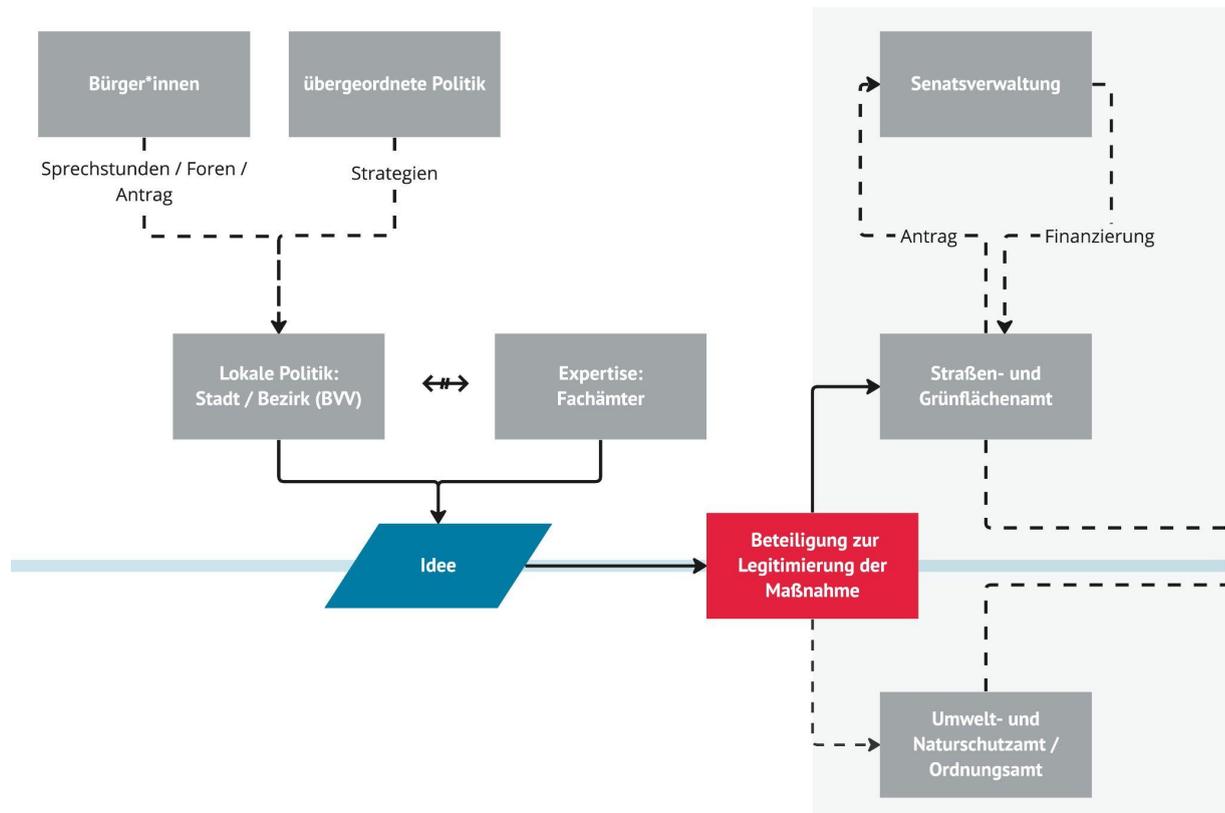


Phase 1 – Konzeption

Data Governance-Problem	Erklärbarkeit
Intention	Legitimierung
Vorgeschlagenes Format	Adhocracy

Um dem Data Governance-Problem der Erklärbarkeit datengetriebener Entscheidungen zu begegnen, müssen Beteiligungsformate zur Legitimierung des Vorhabens bereits in der Konzeptionsphase implementiert werden. Eine höhere Akzeptanz kann geschaffen werden, indem die politischen und organisatorischen Logiken sowie die Strukturen im Verwaltungsprozess verständlich gemacht werden. Der ideale Zeitpunkt hierfür wäre unmittelbar nach der Formulierung der Idee, eine Parkraumbewirtschaftungszone einzuführen.

Ein informatives und idealerweise sogar deliberatives Beteiligungsformat könnte einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung des nachhaltigen Erfolges eines Vorhabens leisten. Bürger*innen können dadurch frühzeitig ihre Interessen artikulieren und ggf. Bedenken äußern, sodass die Maßnahme noch vor Beginn der Prüfungsphase reevaluiert werden kann. Zusätzlich könnte deliberativ über eine einfache Abstimmung nicht nur die Einführung der Parkraumbewirtschaftung aus einer Fülle an verkehrsplanerischen Maßnahmen gewählt, sondern auch die individuellen Interessen der Bürger*innen berücksichtigt werden.



Für die vorgeschlagene Form der Beteiligung würde sich eine partizipative Online-Plattform zum Teilen von Informationen und Einholen von Meinungen eignen, wie bspw. Adhocracy (vgl. Rohr et al. 2017, S. 158). Auf einer solchen Plattform kann die organisierende Instanz einen Kommunikationsraum erstellen und Interessierte einzuladen, für alle Seitenbesucher*innen sichtbar und ohne Registrierung ihre Standpunkte wiederzugeben. Für die Organisierenden birgt dieses Format Vorteile aufgrund des geringen Vorbereitungsaufwands. Darüber hinaus sind Online-Formate im Grundsatz jederzeit zugänglich, sodass das gewünschte Interessenspektrum zum einen unabhängig von anderen zeitlichen Faktoren eingeholt werden kann. Die Erreichbarkeit eines solchen Beteiligungsformats kann zum anderen jedoch genauso gezielt wieder eingeschränkt werden, z.B. wenn ausreichend Rückmeldungen eingegangen sind oder Fristen verstrichen sind.

Im Zugang solcher Formate über das Internet besteht jedoch zugleich eine der gravierendsten Nachteile dieser Methode. Damit einher gehen Anfälligkeiten für Cyberangriffe sowie der Aufwand für die erforderliche Fortbildung von Mitarbeiter*innen von Verwaltungen. Vor allem aber kann der Online-Zugang zum Ausschluss jener Segmente der Bevölkerung führen, die keinen Zugang zum Internet haben oder nicht über die erforderlichen Kenntnisse in der Bedienung solcher Portale verfügen.

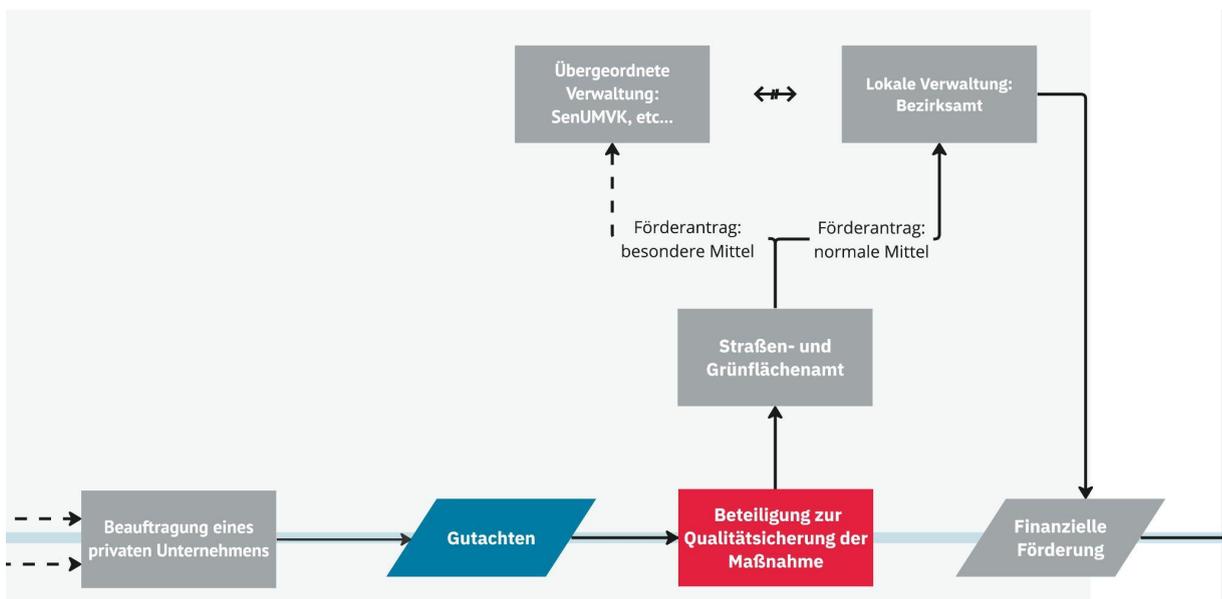
Phase 2 – Prüfung

Data Governance-Problem	Datenqualität und -verfügung
Intention	Qualität
Vorgeschlagenes Format	National Issue Forum

Um die Datengrundlage des Gutachtens zur Parkraumbewirtschaftung zu erweitern, zielt die

Öffentlichkeitsbeteiligung in der Prüfungsphase darauf, die Qualität der zu treffenden Entscheidungen zu stärken.

Um die Möglichkeit einer Reevaluierung des im Gutachten enthaltenen Parkraumbewirtschaftungskonzepts vor Weitergabe an das Bezirksamt zu nutzen und gleichzeitig ein mangelndes Vertrauen der Bürger*innen in die Datengrundlagen vorzubeugen, ließe sich unmittelbar nach Erstellung des Gutachtens eine Veranstaltung zur Einsicht und Kommentierung des Gutachtens einführen. Der nächste Schritt zur Stärkung der Transparenz, zur Prüfung und ggf. Ergänzung der Datenbasis des Gutachtens wäre, dass Bürger*innen diese mit ihrem individuellen Wissen abgleichen und über Diskrepanzen diskutieren können. Ein deliberatives Beteiligungsformat kann an dieser Stelle auch Interessenkonflikte an den Daten im Gutachten auflösen, einerseits hinsichtlich ihrer Erhebung (mögliche Kritik der Bürger*innen an dem Erhebungszeitpunkt/-raum oder an den Methoden), andererseits bezogen auf ihre Interpretation. Letzteres wird zur frühzeitigen Auflösung von Keimen eines Bürgerbegehrens essentiell, da ohne ein Austauschforum für kritische Fragen und Einwänden zum Vorhaben, die Wahrscheinlichkeit für Widerstand der Bürger*innen und ggf. ein Scheitern der Einführung der Parkraumbewirtschaftung insgesamt steigt.



Das „National Issue Forum“ (vgl. Rohr et al. 2017, S. 173f.) stellt einen geeigneten Lösungsansatz für das Problem der (Transparenz und Validität der) Datenbasis dar. Bei diesem Format wird eine Gruppe von bis zu 20 repräsentativen Teilnehmer*innen eingeladen, die sich zu verschiedenen Lösungsansätzen austauschen. Eingebracht werden vorgefertigte thematische Dossiers, die im hier übertragenen Fall dem Gutachten entsprechen würden. Dieses deliberative Verfahren ermöglicht es, die weitreichenden Verflechtungen (Kosten, Auswirkungen, Schwierigkeiten) der verschiedenen Überlegungen im Gutachten darzustellen und stellt somit auch die Datenbasis der Berechnungen in den Fokus. Der durch umfassend informierte und direkt involvierte Teilnehmer*innen hervorgebrachte Input kann zur Ermittlung der entscheidungserheblichen Tatsachengrundlage, nicht jedoch zu ihrer Bewertung beitragen, da dies der Behörde vorbehalten ist. Auf diese Weise können die tatsächlichen Belange in die vom Gesetzeszweck gedeckte behördliche Ermessensausübung einfließen. Den Vorteilen eines solchen Austauschforums steht ein höherer Aufwand bei der Aufbereitung von Informationsmaterialien und bei der Auswahl geeigneter Interessenvertreter*innen unterschiedlicher Akteursgruppen entgegen.

Durch Deliberation kann sowohl die Qualität der Planung als auch die Qualität der ihr zugrundeliegenden Daten untersucht werden. Zudem können Herausforderungen bei der Beschaffung und Nutzung von

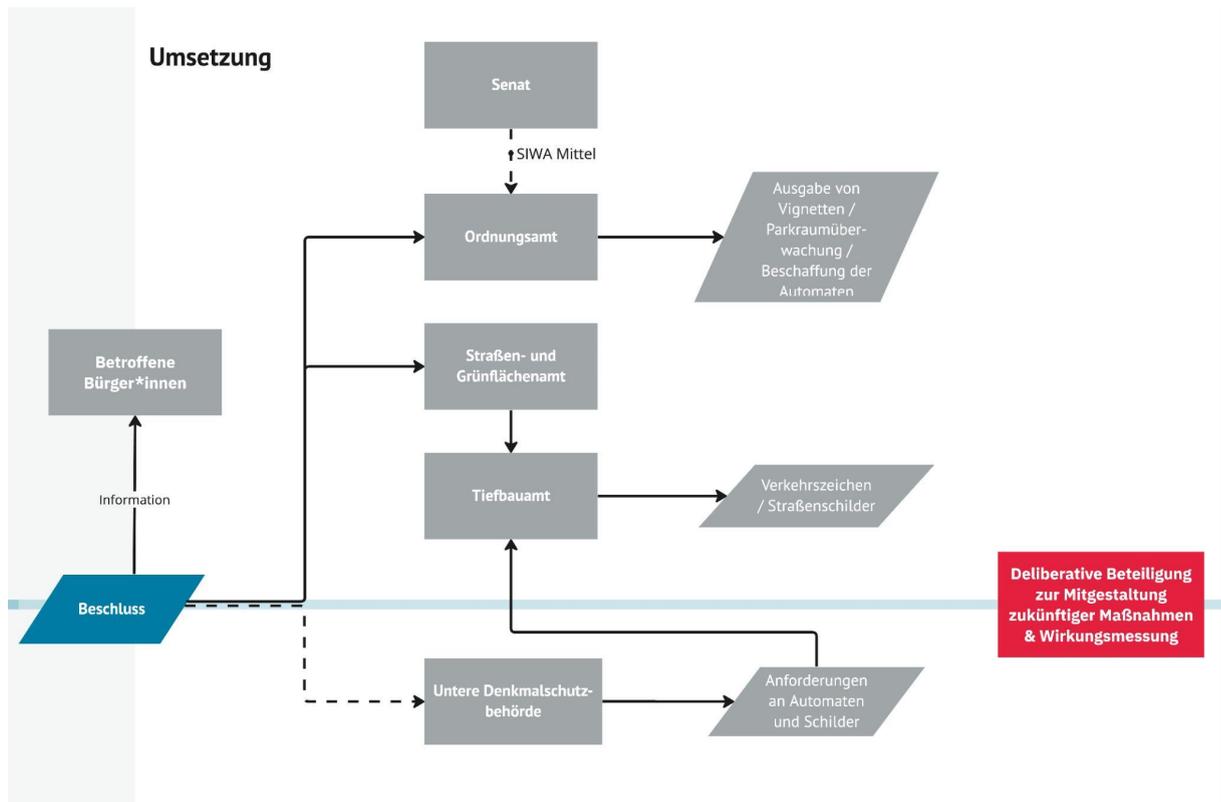
Daten offengelegt werden.

Phase 3 – Umsetzung

Data Governance-Problem	Schutzgesetze
Intention	Empowerment - Demokratie
Vorgeschlagenes Format	Fix my Street

Um die lückenhafte Überwachung und Wirkungsmessung der Parkraumbewirtschaftung aufgrund fehlender Ressourcen der Bezirksverwaltungen zu überbrücken, könnten in einer Smart City automatisierte Verfahren (wie Scan-Cars) eingesetzt werden. Diese stoßen jedoch, wie oben diskutiert, an die schutzrechtliche Hürde der in der StVO festgeschriebenen ordnungsgemäßen Durchführung eines Ordnungswidrigkeitsverfahrens (vgl. Ringwald & Wernicke 2021, S. 39). Da Verstöße gegen Parkvorschriften vor Ort von behördlichen Mitarbeiter*innen festgestellt werden müssen, können Scan-Cars nach aktueller Rechtsprechung lediglich im Rahmen von vorbereitenden Ermittlungen eingesetzt werden (ebd.). Eine automatisierte Kontrolle ist datenschutzrechtlich zwar möglich, aufgrund des argumentativen Spielraums bleibt bei einer automatisierten Kennzeichenerfassung jedoch ein „rechtliches Restrisiko“ (Ringwald & Wernicke 2021 S.33) für Konflikte mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung.

Zur Lösung dieses Data Governance-Problems eignet sich ein Beteiligungsformat, das auf Empowerment der Bürgerschaft zielt. Die Grenzen des Verwaltungshandelns, die insbesondere hinsichtlich des Sammelns und Aufbereitens von Daten durch Schutzgesetze gesetzt werden, können durch Abgabe der Datenhoheit an andere Akteure mit gleichen oder ähnlichen Zielen weitestgehend umgangen werden. In der Umsetzungsphase einer Parkraumbewirtschaftungszone ist es die Absicht sowohl der Verwaltung als auch der Bürgerschaft (unabhängig der eigenen subjektiven Positionierung oder Absichten zur Weiternutzung dieser Informationen) die Auswirkungen dieses Vorhabens zu messen.



Eine Möglichkeit zum Monitoring der Maßnahme wäre eine „Fix my Street“ (vgl. Rohr et al. 2017, S. 172f.) ähnliche Bürger-App und -internetplattform, die es Anwohner*innen erlauben würde, Missstände im Straßenraum zu melden. Falschparker*innen können zwar bereits über das Online-Portal des Berliner Ordnungsamtes oder über direkte Bürgermeldungen übermittelt werden. Klare Vorgaben zur zivilgesellschaftlichen Erfassung sind jedoch noch nicht vorhanden (vgl. Süddeutsche Zeitung 2022). Aus der Analyse der Nutzer*innen einer solchen App und der über dieses Portal eingegangenen Meldungen könnte die maßnahmenspezifische Zufriedenheit unterschiedlicher Nutzer*innengruppen abgeleitet werden. Durch eine auf einen spezifischen Anwendungsfall zugeschnittene Plattform ließe sich zum einen die Bezirksverwaltung bei der Überwachung der Parkraumbewirtschaftungszone entlasten. Zum anderen kann durch das Feedback der Anwohner*innen ein weniger ressourcenintensives Monitoring der eingeführten Maßnahme erfolgen. Die Verwaltung könnte sich durch Auswertungen der übermittelten Meldungen der Bürgerschaft ein umfangreiches Bild des Erfolgs der eingeführten Maßnahme verschaffen. Der zentrale Vorteil dieser Methode besteht in der Kontinuität des Beteiligungsprozesses und des Monitorings der Auswirkungen der Maßnahme auf Verkehr und ggf. weiteren Faktoren wie Gesundheit, Lärm etc. Neben dem Aspekt, dass Online-Verfahren nicht allen Bürger*innen gleichermaßen zugänglich sind, muss zudem darauf geachtet werden, dass gemeldete Störungen und Feedback zeitnah bearbeitet werden, damit die Motivation der Bürger*innen für Partizipation aufrechterhalten wird.

Phasenübergreifendes Format

Alternativ zu diesen drei separaten Verfahren wäre ein phasenübergreifendes Format möglich, in dem alle drei Data Governance-Probleme parallel und inhaltlich verzahnt adressiert werden könnten.

Die Einheitlichkeit des Beteiligungsformats kann einer Fragmentierung von Beteiligungsansätzen entgegenwirken und durch einen stetigen Informationsfluss in einem uniformen Format das Vertrauen und das politische Engagement der Bürger*innen stärken (vgl. Rohr et al. 2017, S. 172). Dies würde zum einen

die Hemmungen zum Partizipieren verringern, indem der Zuwachs von Partizipationskompetenzen dank der konstanten Möglichkeit zur Beteiligung gesichert wird (vgl. Umweltbundesamt 2013, S. 64). Zum anderen würde dies zur Sicherung der Qualitätskriterien von Beteiligung beitragen, indem die Rahmenbedingungen, die Methodik und die Verstärkung der Ergebnisse leichter transparent und nachvollziehbar gemacht werden können (vgl. Rohr et al. 2017, S. 20). Gleichzeitig könnten kommunale Akteure von der Herausforderung entlastet werden, unterschiedliche Formate durchführen zu müssen. Dies reduziert jedoch gleichzeitig die Flexibilität der Bezirke, indem sie, anstatt möglicherweise nur wenige der oben suggerierten Öffentlichkeitsbeteiligungen durchzuführen, ein Verfahren nun über mehrere Monate (oder Jahre) hinweg aufrechterhalten müssen. Diese Herangehensweise erfordert dadurch einen höheren organisatorischen und planerischen Aufwand.

Als optimale Beteiligungsmethode würde sich hierfür eine von einem City-Dashboard⁵ unterstützte Diskursive Bürgerversammlung (vgl. Rohr et al. 2017, S. 170ff.) eignen. Die Diskursive Bürgerversammlung umfasst eine Reihe regelmäßiger Dialoge zwischen Bürger*innen und Lokalverwaltungen, in denen der Bevölkerung Raum gegeben wird, Fragen zu stellen, zu diskutieren und Empfehlungen zu formulieren. Der dadurch geschaffene bilaterale Informationsfluss hilft sowohl bei der Schaffung von Akzeptanz und dem Legitimieren des Vorhabens als auch bei der Sammlung von Informationen zur Ergänzung der Datenbasis. Die Gefahr eines späteren Scheiterns des Vorhabens lässt sich durch das Format dahingehend entschärfen, dass die Einführung der Parkraumbewirtschaftung im Forum mit bis zu 50 repräsentativen Teilnehmer*innen qua Mehrheitsentscheid beleuchtet wird. Das Format hat den Vorteil, dass die Zusammensetzung unterschiedliche Perspektiven abbildet und die Verwaltung über die Verwertung der Ergebnisse im weiteren formellen Prozess zwingend Rechenschaft ablegen muss.

Ein City-Dashboard, als Teil einer umfassenden Website, würde hierbei als zentraler Informationskanal fungieren, über den ein konstanter Informationsfluss auch außerhalb der Sitzungen sichergestellt werden kann. Die visuelle Aufbereitung von historischen, aktuellen und prognostizierten Verkehrs- und Luftgütedaten im Untersuchungsraum sowie der simulierten Auswirkungen unterschiedlicher Maßnahmen würde einen wertvollen Beitrag zum Problem der Erklärbarkeit leisten. Der wesentliche Unterschied zwischen einem Dashboard und anderen Formaten der Informationsaufbereitung besteht in seiner Interaktivität und der individuellen Anpassbarkeit der dargestellten Inhalte. Zusätzlich zur Verbesserung der Nutzerbindung und somit der Motivation und Erfahrung der Beteiligung leistet eine solche Lösung insbesondere auch einen bedeutsamen Beitrag zur Förderung der subjektiv wahrgenommenen Teilhabe der Bürger*innen. Diesen wird die Freiheit gegeben, die Visualisierungen unterschiedlicher Datensätze zu rekombinieren, sodass die Inhalte des Dashboards je nach Konzept und Komplexität der Implementierung auf die individuellen Fragestellungen der Nutzer*innen zugeschnitten werden können. Dabei bietet das City-Dashboard insbesondere die Möglichkeit, mehrere städtische Maßnahmen miteinander zu vergleichen und voneinander abzuwägen. Bürger*innen werden dadurch ermächtigt, über eine Rolle als ledigliche Rezipierende von Informationen hinauszuwachsen und sich selbst als Forscher*innen und Konstrukteur*innen von möglichen urbanen Zukünften zu positionieren (vgl. Mattern 2015).

Die Website des Dashboards sollte auch alle relevanten Informationen, welche die Inhalte des Dashboards betreffen bzw. bestimmen, offenlegen. Dazu gehören unter anderem Erklärungen zur Datenbasis. Besonders wichtig ist es, den Zusammenhang zu übergeordneten Strategien, die ggf. Impulsgeber für die auf dem Dashboard abgebildeten Maßnahmen sind, darzustellen. Dazu bietet es sich an, den Einführungsprozess einer Maßnahme als Prozessmodell darzustellen. Mit einer entsprechenden visuellen Markierung können Bürger*innen jederzeit den aktuellen Stand der Einführung einer Maßnahme und die

⁵ Unter dem Begriff City-Dashboard versteht man Datenvisualisierungen (oft dynamische und interaktive Grafiken), die Informationen über die Leistung, Struktur, Muster und Trends von Städten anzeigen (vgl. Kitchin & McArdle 2016 S.2). Für eine weitere Ausführung siehe [Auer & de Macedo Schäfer 2023, im Erscheinen].

Einflüsse auf den Entscheidungsprozess verfolgen (vgl. Auer & de Macedo Schäfer 2023, im Erscheinen).

Somit kann ein Dashboard deliberative Beteiligungsformate wie die Diskursive Bürgerversammlung nicht nur durch eine verbesserte Informationslage unterstützen, sondern auch durch einen Ausbau der demokratischen Kompetenzen und der Data Literacy sowohl der Bürger*innen als auch der Verwaltungsmitarbeiter*innen. Insbesondere das Erlernen demokratischer und partizipativer Praktiken und Grundsätze ist ein signifikanter Erfolgsfaktor bei Beteiligungsprozessen (vgl. Rohr et al. 2017, S. 17 und Umweltbundesamt 2013, S. 88).

4 FAZIT UND AUSBLICK

Diese Untersuchung hat eine Methodik zur Ausgestaltung und Ergänzung der formell vorgesehenen Bürgerbeteiligung von Verwaltungsprozessen an einem exemplarischen Anwendungsfall vorgestellt. Aus der Rekonstruktion des Maßnahmenprozesses „Einführung von Parkraumbewirtschaftung“ und der Identifikation der dabei auftretenden Data Governance-Probleme wurden Möglichkeiten zur Verbesserung der Beteiligung erarbeitet. Die an den Data Governance-Problemen (Erklärbarkeit, Datenverfügbarkeit und -qualität und Schutzgesetze) orientierten Beteiligungsformate können durch ihren Zuschnitt sowie ihrem Zeitpunkt im Prozess einen Beitrag zur Lösung von Konflikten bei der Aushandlung unterschiedlicher Interessen leisten. Der Einbezug der Bürgerschaft trägt zum einen dazu bei, die Qualität des Planungsergebnisses zu verbessern. Zum anderen hilft es, die Gefahr eines Scheiterns des Vorhabens (bspw. in Folge eines Bürgerbegehrens) frühzeitig abzuwehren:

Die entwickelten Vorschläge zur Ergänzung und Modifikation tragen dazu bei, die verfassungsrechtlich verankerten Funktionen und regulatorischen Zielsetzungen der Bürgerbeteiligung effektiver zu erfüllen. Eine qualitativ und quantitativ erweiterte Informationsbasis sowie ein prozessbegleitendes Abbilden der Interessenlage fördern die Funktionsfähigkeit der Verwaltung. Insbesondere die Aufarbeitung und Bereitstellung der Prozessmodelle ermöglicht eine Reflektion der Funktionstauglichkeit und kann somit zu langfristigen Optimierungen, wie einer effizienteren Allokation personeller Ressourcen, der Verwaltung führen.

Darüber hinaus begründet die Kommunikation der Rahmenbedingungen, Methoden und Abläufe administrativer Entscheidungsprozesse unter Wahrung partizipativer Kontinuität eine Stärkung der Transparenz und Fairness der Verfahrensausgestaltung. Prima facie scheinen die vorgeschlagenen Feedbackschleifen dem Ziel der Beschleunigung von Verwaltungsverfahren zuwider zu laufen. Tatsächlich bergen die Feedbackschleifen jedoch das Potential, durch Einbeziehung der geäußerten Interessen den potentiell handlungslähmenden Widerstand gegen Verwaltungsmaßnahmen in Form von verwaltungsprozessualen Rechtsbehelfen oder Bürgerbegehren zu verringern.

Indem die vorgeschlagenen Formate eine breitere Zielgruppe als formal vorgesehen adressieren und methodisch die Repräsentativität des Outputs interaktiv angelegter Beteiligungsformate sicherstellen, können sie zudem die demokratische Legitimation der Maßnahmen stärken. Weiterhin können sie die allgemeine demokratische Partizipationsbereitschaft und den Wunsch zur Teilhabe potenzieren. Das entwickelte Konzept erhöht sowohl die Akzeptanz der im Rahmen der angepassten Prozesse zustande gekommenen Einzelmaßnahmen als auch administrativer Entscheidungsprozesse im Allgemeinen. Da sich bisherige Versuche, zusätzliche Öffentlichkeitsbeteiligung bei Stadtentwicklungsprozessen einzuführen, auf spezifische Projekte begrenzten, fokussierte sich diese Analyse auf die (Verwaltungs-)Prozessebene. Anhand des untersuchten Fallbeispiels wurden die verschiedenen Stakeholder und Informationsflüsse aufgeschlüsselt, um ein mehrstufiges Beteiligungskonzept zu entwickeln, das auf Vorhaben dieser Art übertragbar sein soll. Durch die Identifizierung und Kategorisierung der (Data Governance-)Konflikte im Prozess konnten wir Beteiligungsformate erörtern, die die fundamentalen Umsetzungshürden adressieren, anstatt sich auf die lokalen Spezifitäten der jeweiligen Projekte zu fokussieren. Dabei wurde festgestellt, dass Data Governance-Probleme in datengetriebenen Projekten

bereits in der Konzeptionsphase thematisiert werden müssen, um die im späteren Prozessverlauf ggf. auftretenden Konflikte frühzeitig lösen zu können.

Die in dieser Untersuchung entworfene Methodologie soll nachfolgend an weiteren Stadtentwicklungsmaßnahmen erprobt werden, um eine Übertragbarkeit auf weitere Prozesse zu ermöglichen. Dafür sind mehrere Workshops geplant: In einer Maßnahmenwerkstatt (Beteiligungsformat der Strategie Gemeinsam Digital: Berlin) durchlaufen Teilnehmende aus der Zivilgesellschaft einen abstrahierten Prozess mit den darin enthaltenen Beteiligungen. Die dadurch gewonnene Perspektive der Bürger*innen wird in die weitere Forschung mit einbezogen und hilft der Überarbeitung und Generalisierung der hier angewandten Methodologie. Darüber hinaus werden diese und weitere Ergebnisse mit Verwaltungs- und Beteiligungsexpert*innen abgeglichen und konkretisiert. Der iterative Ansatz unserer Forschung reflektiert die erarbeiteten Ergebnisse kontinuierlich mit dem Ziel einen allgemeingültigen Ansatz zu formulieren, der durch die Anwendung informeller Formate im organisatorischen Rahmen formeller Öffentlichkeitsbeteiligung einen Beitrag zur Zukunftsbefähigung der Verwaltung leistet.

5 VERWEISE

- Alcántara, S., Bach, N., Kuhn, R., Ullrich, P., Böhm, B., Dienel, H. L., Ullrich, P., Schröder, C. & Walk, H. (2014). Bericht des Projekt Umweltbundesamt 2013-Fachdialoge Deliberative Demokratie. Analyse Partizipativer Verfahren für den Transformationsprozess.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Auer, A., de Macedo Schäfer, N. (im Erscheinen). Designanforderungen an die Kommunikation datengetriebener Verwaltungsvorhaben.
- Berliner Luftgütemessnetz (o.J.) Der Luftqualitätsindex LQI. <https://luftdaten.berlin.de/lqi/info>
- Bertelsmann Stiftung (2012). Bürger beteiligen!. Strategien, Praxistipps und Erfolgsfaktoren für eine neue Beteiligungskultur in Behörden. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
- Bertelsmann Stiftung (2013). Politik Beleben, Bürger beteiligen. *Charakteristika neuer Beteiligungsmodelle*. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
- Bertelsmann Stiftung (2016). Grundlagen der Bürgerbeteiligung. *Materialsammlung für die Allianz Vielfältige Demokratie*. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
- Bezirksamt Mitte [Berlin] (2021) Neue Parkraumbewirtschaftungszone Stephankiez-Lehrter Straße ab 1. Juni 2021 - Video-Infoabend am 8. April. <https://www.berlin.de/ba-mitte/aktuelles/pressemitteilungen/2021/pressemitteilung.1058991.php>
- Bundesverfassungsgericht (1979) Band 53, Rechtsprechung 20.12.1979 BvR 385/77.
- de Macedo Schäfer, N., Schweinberg, M. J., Stenzel, M., & von Grafenstein, M. (2023). Data Governance im Spannungsfeld datengetriebener Verwaltung. Herausforderungen von Kommunen bei der Etablierung einer Smart City Administration. HIIG Discussion Paper Series 2023-4. 32 pages. <https://doi.org/10.5281/zenodo.8297607>.
- Dittrich, S. (2021). Die Umsetzung der Verkehrswende in den Kommunen – die Mühen der Ebene! Erfahrungen und Erkenntnisse aus 25 Jahren in der Verwaltung. In *Stadtentwicklung vhw FWS 3 / Mai–Juni 2021*
- Europäische Kommission (2022) Smart Cities and Communities <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/smart-cities-and-communities>
- Frank R. D. / Grafenstein M. v. / Rothfritz L. (2022). Open Data und die Risikowahrnehmung in der Öffentlichen Daseinsvorsorge. Einstein Center Digital Future. DOI: 10.5281/zenodo.6285549
- Freie Demokraten Fraktion Charlottenburg-Wilmersdorf (2022) Rechtlich zulässig: Bürgerbegehren gegen die Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung nimmt erste Hürde! <https://www.fdp-fraktion-cw.de/rechtlich-zulaessig-buergerbegehren-gegen-die-ausweitung-der-parkraumbewirtschaftung-nimmt-erste-huerde/>
- Freie Demokraten Landesverband Berlin (2023) Bürgerbegehren Parkraumbewirtschaftung. <https://fdp-cw.staging.fdp-berlin.de/freiraumparkraum/>
- Gemeinsam Digital: Berlin (2023). STEUERUNGSRUNDE #2: DATA & SMART CITY GOVERNANCE https://gemeinsamdigital.berlin.de/documents/87/2023-06-27_2_Steuerungsrunde_Doku.pdf
- Grafenstein, M. v. (2022). Reconciling Conflicting Interests in Data through Data Governance: An Analytical Framework (and a Brief Discussion of the Data Governance Act Draft, the AI Regulation Draft, as well as the GDPR). HIIG Discussion Paper Series 2022-2. 45 pages. <https://doi.org/10.5281/zenodo.6457735>.
- Hierlemann, D. (Ed.). (2012). *Politik beleben, Bürger beteiligen: Charakteristika neuer Beteiligungsmodelle*. Verlag Bertelsmann-Stiftung.

Kitchin, R. u. McArdle, G. (2016) Urban data and city dashboards: Six key issues.

Krause, T. (2023) Digital Literacy in der öffentlichen Verwaltung (2023). Handbuch Digitalisierung der Verwaltung. Stuttgart, Deutschland, transcript Verlag: 14-33.

Kruse, L., Reetz, L., Schweinberg, M. J. (im Erscheinen) Tabelle: Übersicht rechtlicher Grundlagen von Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität.

Kurz, A. (1992) Juristische Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung und Planung umweltrelevanter Großvorhaben. Kernforschungszentrum Karlsruhe GmbH, Hauptabteilung Recht und Versicherungen

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2011) Handbuch zur Partizipation. S. f. S. u. U. Berlin. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin.

LK Argus GmbH (2019) Untersuchung zukünftiger Parkraumbewirtschaftung im Bezirk Mitte von Berlin - Untersuchungsbereich Moabit, Europacity und Hansaviertel.

Loebel S. u. Schuppan, T. (2023) Prozessmanagement neu denken oder wie verengtes Prozessmanagement Innovationen in der Verwaltung verhindert. Handbuch Digitalisierung der Verwaltung, transcript Verlag: 216-233.

Paust, A. (2016). Grundlagen der Bürgerbeteiligung: Materialsammlung für die Allianz Vielfältige Demokratie. Unpublished manuscript.

Peters, B. (2002). Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung? Die Öffentlichkeitsbeteiligung am Verwaltungsverfahren unter dem Einfluss internationalen und europäischen Rechts (Vol. 290). Mohr Siebeck.

Renner, T. u. Hellriegel, M. (2023) Wohnungsbau in Berlin: Grün-linke Stadtentwicklung – ein Scherbenhaufen in Tagesspiegel
<https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/immobilien/wohnungsbau-grune-und-linke-wollen-ruckschritte-9149358.html>

Ringwald, R. u. Wernecke, T. (2021) Rechtliche Vorgaben einer Parkraumkontrolle im öffentlichen Raum mittels Scan-Fahrzeugen. Agora Verkehrswende. Becker Büttner Held, Berlin.
https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2021/bbh-Rechtsgutachten_Parkraumkontrolle-mit-Scan-Fahrzeugen/bbh-Rechtsgutachten_Parkraumkontrolle-mit-Scan-Fahrzeugen.pdf

Rohr, J., Ehlert, H., Möller, B., Hörster, S., & Hoppe, M. (2017). Impulse zur Bürgerbeteiligung vor allem unter Inklusionsaspekten – empirische Befragungen, dialogische Auswertungen, Synthese praxistauglicher Empfehlungen zu Beteiligungsprozessen. Institut für Partizipatives Gestalten. Oldenburg.

Schönball, R. (2022) Erfolg kaum messbar: Verfahren zur Bürgerbeteiligung kosten Berlin Millionen in Tagesspiegel
<https://www.tagesspiegel.de/berlin/erfolg-lasst-sich-kaum-messen-verfahren-zur-burgerbeteiligung-kosten-berlin-millionen-8527228.html>

Senatsverwaltung für Inneres und Sport (2022) Neuer Leitfaden vereinfacht Ausnahmegenehmigungen in Parkzonen
<https://www.berlin.de/sen/inneres/presse/pressemitteilungen/2022/pressemitteilung.1239461.php>

Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt (2022) Forschungsprojekt zur Luftreinhaltung: Scan-Fahrzeuge erfassen Nutzung öffentlicher Parkplätze
<https://www.berlin.de/sen/uvk/presse/pressemitteilungen/2022/pressemitteilung.1197171.php>

Service-Portal Berlin (o.J.) Parkausweis für Anwohner beantragen, umschreiben oder Verlust melden.
<https://service.berlin.de/dienstleistung/121721/>

Stadt Wien (o.J.) Nachher-Untersuchung - Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung 2012/2013.

<https://www.wien.gv.at/verkehr/parken/entwicklung/ausweitung/nachher.html>

Süddeutsche Zeitung (2022) Urteil: Bürger dürfen Falschparker für Anzeige fotografieren

<https://www.sueddeutsche.de/bayern/prozesse-ansbach-urteil-buerger-duerfen-falschparker-fuer-anzeige-fotografieren-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-221103-99-367869>

Thapa, B. (2023) Datenanalyse zum Wirken bringen. Handbuch Digitalisierung der Verwaltung, transcript Verlag: 215-231.

Umweltbundesamt (2013) DELIKAT – Fachdialoge Deliberative Demokratie: Analyse Partizipativer Verfahren für den Transformationsprozess. Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. TEXTE 31/2014

Wischmeyer, T. (2018). Regulierung intelligenter Systeme. Archiv des öffentlichen Rechts, 143(1), 1-66.

World Health Organization. (2021). WHO global air quality guidelines: particulate matter (PM2.5 and PM10), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide. World Health Organization.

6 ZITIERTE GESETZE

Baugesetzbuch BauGB

Bezirksverwaltungsgesetz Berlin BezVG

Datenschutz-Grundverordnung Verordnung (EU) 2016/679

Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa Richtlinie (EU) 2008/50/EG

Straßenverkehrs-Ordnung StVO

Verwaltungsverfahrensgesetz VwVfG

7 ANHANG

7.1 Einführung der Parkraumbewirtschaftungszone in Berlin (Modell)

Governance-Modell Parkraumbewirtschaftung

Legende

